Рассылается по специальному списку

№ 3

ВЕЛИКИЙ ВЫЗОВ

Том II

Выпуск первый

США

ИЗДАТЕЛЬСТВО «ПРОГРЕСС»
Москва
1969

ВЕЛИКИЙ ВЫЗОВ

Сравнительная энциклопедия США — СССР

Составители Марк Сапорта и Жорж Сориа

Перевод с французского

Том II

Выпуск первый

США

ИЗДАТЕЛЬСТВО «ПРОГРЕСС»
Москва
1969

LE GRAND DÉFI

ENCYCLOPÉDIE COMPARÉE
USA—URSS

Publiée sous la direction de
Marc Saporta et Georges Soria

Paris
Robert Laffont
1968

IV

Политическая жизнь

Идеология

37. ИСТОРИЧЕСКИЕ ИСТОКИ

1763 — 1776

Пути независимости

Борьба американского народа за свою независимость началась более чем два столетия назад, когда он выдвинул требование, ставшее общим для большинства народов, а для некоторых остается актуальным и поныне, — требование права народа свободно избирать своих представителей.

В 1763 г. Семилетняя война завершилась подписанием Парижского мирного договора, по которому вся Французская Канада перешла к Англии. Тем самым была устранена опасность окружения, которая в течение длительного времени угрожала 13 британским колониям, расположенным вдоль Атлантического побережья Нового Света. Один из парадоксов американской истории заключается в том, что ликвидация этой опасности способствовала не укреплению связи между колониями и метрополией, а созданию условий для разрыва между ними.

Являясь составной частью обширной Британской империи, американские колонии занимали свое место в существовавшей тогда экономической схеме, построенной на доктрине меркантилизма; они должны были поставлять «матери-родине» сырье и продовольствие и служить рынком сбыта продукции английских мануфактур. С этой целью лондонский парламент выработал сложную систему законодательных актов, что не мешало американским торговцам часто обращать закон в свою пользу.

В 1763 г., освободившись от присутствия Франции в Канаде, корона под давлением внутренних трудностей приняла решение усилить контроль над колониальной торговлей. Специальным законом богатые внутренние провинции Северной Америки были объявлены владением британского короля, что закрыло доступ к ним тысячам колонистов и богатым спекулянтам. Законы о сахаре (1764), гербовом сборе (1765) и воинских гарнизонах (1765) преследовали аналогичные цели: повысить доходы, получаемые короной от колоний, к великому возмущению колонистов, которые вовсе не были склонны отказаться от той относительной независимости, которой они пользовались.

В обстановке тяжелого экономического кризиса, связанного с окончанием войны, результаты действия этих законов

оказались настолько серьезными, что спор перешел на конституционную почву: в какой степени британский парламент правомочен в одностороннем порядке облагать американцев налогами «для повышения доходов королевства» (согласно мотивировке новых законодательных актов)? Американцы были глубоко убеждены в том, что введение любого налога без согласия представителей народа является актом тирании. В своей докладной записке против «Закона о сахаре» Джеймс Отис писал в 1764 г.: «Только вследствие этого парламентского акта наши люди за 6 месяцев размышляли больше, чем за всю свою прошлую жизнь».

Еще более многозначительной была реакция на «Закон о гербовом сборе» от 1765 г., который гласил: «Гербовому обложению в размере от полпенни до десяти фунтов подлежат лицензии, контракты, акты, завещания, газеты, брошюры, альманахи и т. д.» Поскольку этот закон затрагивал интересы значительной части населения, и в частности таких влиятельных людей, как адвокаты и издатели, то от слов стали переходить к делу.

Появились массовые организации, как, например, «Сыны свободы», с целью оказания сопротивления гербовому сбору. Отмечались случаи насильственных действий в административных учреждениях и даже в домах королевских чиновников. Затем последовал бойкот английских товаров. В октябре 1765 г. делегаты 9 колоний собрались на специальный конгресс с целью рассмотрения «Закона о гербовом сборе». Конгресс провозгласил: «Американцы не могут облагаться никаким налогом без одобрения их законодательными палатами». Это было равносильно отмене законов парламента. Год спустя парламент отменил «Закон о гербовом сборе», но в тот же день настойчиво подтвердил право короля и парламента распространять на американцев действие любых законов.

Большая часть противоречий, вызвавших американскую революцию, известную под названием Войны за независимость, возникла, следовательно, в 1765—1766 гг. В этот же период сформировались те методы агитации и самозащиты, которые в конечном счете привели революцию к победе. Следует, однако, отметить, что в первые годы борьбы вопрос об отделении колоний не поднимался. Американцы находились в оппозиции лондонскому парламенту, оставаясь членами империи.

В 1767 г. английский парламент принял решение о введении новых колониальных налогов, в том числе на чай, свинец, краску, бумагу, стекло. Эти налоги (закон Таунщенда), а также принятый в том же году закон о пошлинах повлекли за собой дальнейшее усиление борьбы колоний за свою независимость.

Взимание пошлин было поручено сборщикам налогов, назначаемым королем и облеченным большими полномочиями.

В ответ на это с 1768 по 1770 г. колонии заключили между собой и строго проводили в жизнь соглашение о бойкоте английских товаров. Эта мера дала весьма ощутимый эффект. В 1770 г. новые налоги были отменены.

На протяжении этого периода члены организации «Сыны свободы» распространили множество памфлетов и других печатных материалов, однако самым эффективным фактором единства явилось, по-видимому, циркулярное письмо с призывом к совместным действиям, посланное ассамблеей Массачусетса законодательным ассамблеям других колоний. Вскоре в 1772 г., по инициативе Сэма Адамса, одного из руководителей организации «Сыны свободы», в Массачусетсе были созданы еще более активные группы, так называемые корреспондентские комитеты, в задачу которых входило разъяснение жителям городов и провинций «прав колоний и случаев нарушения этих прав». Спустя некоторое время был создан центральный комитет, координирующий деятельность всех местных комитетов. Ему суждено было в скором времени стать одним из главных звеньев революционного аппарата.

В самом деле, после двух лет относительного спокойствия английское правительство, пытаясь спасти от банкротства Вест-Индскую компанию, предоставило ей право транспортировки чая в Америку на собственных кораблях, минуя множество посредников. И хотя благодаря этому цены на чай значительно снизились, новая мера вызвала большое недовольство. 16 декабря 1773 г. в Бостоне состоялся митинг протеста, в котором приняло участие 7 тыс. человек. В ту же ночь 50 членов организации «Сыны свободы», замаскировавшись под индейцев, совершили налет на корабли компании и сбросили в море 343 ящика с чаем. В ответ на это в 1774 г. английский парламент принял ряд репрессивных законов (сразу же прозванных «невыносимыми»), в соответствии с которыми был закрыт Бостонский порт, пересмотрен статут Массачусетса, усилена власть короны над колониями, а также расширены полномочия британских чиновников, которые получили право предавать в руки английского правосудия любого американца, обвиненного в убийстве в связи с применением законов. Английские войска получили разрешение разместить свои гарнизоны в городах Массачусетса.

Колонии тотчас же ответили организацией мятежа и созывом революционных конгрессов, получивших название континентальных конгрессов. Первый из них, на котором не была представлена только Джорджия, собрался в Филадельфии 3 сентября 1774 г. Провозгласив «невыносимые» законы антиконституционными, конгресс призвал население Массачусетса не платить налогов, пока не будут отменены эти законы; конгресс рекомендовал применить против Великобритании экономические санкции под руководством Комитета безопасно-

сти и инспекции. Не смущаясь тем, что он посоветовал населению вооружаться, конгресс одновременно принял резолюцию, заверяющую короля в любви к нему его подданных.

Однако ни Георг III, ни парламент не пожелали пойти на уступки. В феврале 1775 г. Массачусетс был объявлен мятежной колонией; были приняты законы, которые ударили по торговле и ограничили права американцев заниматься рыбным промыслом.

Перед созывом II континентального конгресса в Филадельфии в мае 1775 г. в большинстве колоний уже имелись революционные правительства, причем 3 из них начали вооружаться. 19 апреля 1775 г. во время первых столкновений в Лексингтоне и Конкорде была пролита кровь. Конгресс назначил Джорджа Вашингтона главнокомандующим повстанцев, а несколько месяцев спустя провозгласил себя органом исполнительной и законодательной власти. Когда колонии обратились к королю с последним призывом, оставшимся без ответа, по существу, они уже были независимыми.

1776 — 1783

Война за независимость

В ходе Войны за независимость американцы утвердили ряд принципов, которые с тех пор неизменно присущи их национальному характеру: величайшая твердость духа при поражении; убежденность в том, что победа является плодом искренней веры в основные принципы; преобладание здравого смысла над теоретическими рассуждениями; признание ценности практических решений, конкретных примеров и реалистического опыта.

2 июля 1776 г. континентальный конгресс принимает решение провозгласить независимость «Соединенных Штатов Америки». Однако, чтобы провести это решение в жизнь, повстанцам предстояло одержать победу над вооруженными силами метрополии на суше и на море. Британский военно-морской флот, в ту пору самый могущественный в мире, состоял из 70 боевых кораблей. Наземные войска Англии насчитывали несколько десятков тысяч прекрасно обученных и вооруженных пехотинцев и кавалеристов, в том числе 30 тыс. германских наемников. У молодой республики не было флота, на суше она располагала всего лишь несколькими тысячами добровольцев, объединенных в разношерстную, плохо подготовленную и недисциплинированную армию. В течение 7 лет войны американские войска, по свидетельству современников, были плохо одеты, их плохо кормили и еще хуже обстояло дело с выплатой им денег. Было даже много дезертиров,

которые попросту убегали к себе домой; в результате этого в воинских соединениях зачастую почти никого не оставалось. Правда, всякий раз, когда предстояло серьезное сражение, дезертиры снова возвращались в строй и храбро сражались.

У американцев были и кое-какие преимущества перед противником: англичане находились в 5 тыс. *км* от дома и плохо знали во многом еще дикую страну. Подвоз подкреплений, боеприпасов и продовольствия требовал времени и был труден. Кроме того, английские генералы часто были некомпетентны. К тому же в 1778 г. в конфликт вступила Франция, и правительство Людовика XVI стало оказывать повстанцам действенную помощь. К этому следует добавить, что в самом начале восстания отдельные лица, подобно маркизу Лафайету, добровольно присоединялись к американским войскам, оказывали им материальную помощь и даже жертвовали своей жизнью. Заключительная победа была одержана в битве под Йорктауном в 1781 г.

Вначале английское правительство, видимо, не принимало восстания всерьез, хотя еще в 1775 г., за год до принятия Декларации независимости, американские добровольцы нанесли регулярным войскам короля два значительных поражения: 19 апреля при Лексингтоне и Конкорде и 17 июня при Бункер-Хилле под Бостоном. Эти две битвы придали уверенность импровизированной повстанческой армии и ее руководителям. Правда, летом и осенью 1776 г. они едва избежали уничтожения под Нью-Йорком, однако удачное наступление на Трентон и Принстон снова подняло их боевой дух. Тем не менее уверенность повстанцев могла восприниматься как следствие непонимания ими обстановки: силы противников были настолько несоизмеримы, что казалось, будущее не сулит им ничего хорошего. И действительно, в сентябре 1777 г. генерал Хоув занял Филадельфию, и конгрессу пришлось спасаться бегством.

С другой стороны, военные удачи были и у повстанцев: вслед за поражениями следовали победы. Так, уже 17 октября 1777 г. 5700 английских солдат во главе с генералом Бергойном капитулировали в Саратоге, не успев выйти на соединение с Хоувом.

И хотя англичане захватили Джорджию, Каролину и Виргинию, им так и не удалось нанести окончательного поражения войскам Вашингтона. Получив французские подкрепления, при поддержке флота адмирала де Грасса повстанцы окружили армии Георга III в Чесапикском заливе и вынудили их сдаться. 3 сентября 1783 г. заключение Парижского договора положило конец войне и подтвердило независимость Соединенных Штатов.

Эта независимость, завоеванная большинством населения колоний, объединившихся против метрополии, не была пло-

дом одной только военной победы. Она явилась также триумфом идеологии, разработанной рядом мыслителей и государственных деятелей США: Сэмом Адамсом, представителем Массачусетса, неутомимым проповедником активной насильственной оппозиции; Джефферсоном, влияние которого сохранилось и в последующие века; Бенджамином Франклином, чья посольская миссия во Франции сыграла решающую роль — человек научного склада ума, он во многом способствовал рационализации принципов нарождавшейся революции.

Интересно проследить за эволюцией Франклина. В 1775 г. он находился в Англии и возвратился на родину как раз вовремя, чтобы успеть принять участие в работе континентального конгресса. В течение 10 лет, которые он провел в Лондоне, он тщетно выступал в защиту политики мира и союза между метрополией и колониями. В 1763 г. он еще верил, что король намерен «сделать свой народ счастливым». В 1775 г. ему исполнилось 69 лет. В этом возрасте большинство людей уже не отваживается на рискованные предприятия, однако Франклин принял решение участвовать в предстоящем восстании. Присоединение маститого ученого имело очень большое значение для престижа борьбы за независимость. Франклин принадлежал к сторонникам философии просветительства в ее несколько упрощенном варианте, сводившемся главным образом к вере в Благо, Свободу и Прогресс. Представляется почти чудом, что эти люди смогли выработать такой значительный документ, как Декларация независимости, победоносно завершить войну, а затем дать стране конституцию, которая ко всеобщему удовлетворению остается в силе в течение вот уже двух веков. Разумеется, они впитали в себя античную культуру, и многие из них глубоко вникли в проблемы государственного управления, однако исходили они прежде всего из идей свободы и прав человека. Возможно, именно в этом и следует искать причину их успеха.

Следует упомянуть и о таком идеологе, как Томас Пейн, сыгравшем величайшую роль в выработке революционной американской философии. Его памфлет «Здравый смысл», изданный в январе 1776 г., разошелся за несколько недель беспрецедентным для того времени тиражом в 100 тыс. экземпляров. С точки зрения Пейна, ключевым аргументом восстания являлся «здравый смысл»: исходя из «логики очевидности», до сих пор являющейся характерной чертой американской политики, он констатировал, что стремление Англии править Америкой без ее согласия противоречит здравому смыслу, как противоречит ему и то, что Новый Свет может быть втянут вопреки своей воле в раздоры европейских королей, а также то, что метрополия может извлекать огромные прибыли от колониальной торговли. Заслуга Пейна в том, что он называл вещи своими именами и не путался в туманных тео-

риях. С этой точки зрения он является одним из предшественников реалистической политической философии США.

В том же направлении работала мысль главнокомандующего Джорджа Вашингтона, который стал первым президентом Соединенных Штатов. Глубокую простоту его мышления и эффективность его методов характеризует его добровольный отказ остаться президентом на третий срок, хотя, пробыв во главе государства в течение 8 лет, он мог бы пожизненно сохранить за собой этот пост; он ушел от дел только для того, чтобы не оставить будущим поколениям прецедент, используя который его соотечественники могли бы в один прекрасный день поставить над собой якобы незаменимых, избранных судьбой руководителей. Не стремясь к созданию теоретической доктрины, он при всех обстоятельствах ограничивался тем, что показывал практический путь, пригодный для использования в будущем, и делал это с большой проницательностью и здравым смыслом.

Между тем, когда Вашингтон возглавил революцию, он был всего-навсего плантатором в Виргинии. Дослужившись до звания полковника в английской армии, он, поставив на карту свое состояние, положение и жизнь, без колебаний отдался делу борьбы за независимость. И не теорией, а личным примером он показал молодой республике, каким должен быть великий президент: таким же гражданином, как и все, но по возможности лучшим из них.

ИЮЛЬ 1776 г.

Декларация независимости

Написанная простым, впечатляющим языком Декларация независимости, обеспечивающая каждому гражданину «право на свободу, жизнь и стремление к счастью», и по сей день рассматривается американским народом как наиболее надежная гарантия против искусственного политического рая.

Первые конкретные шаги к независимости Соединенных Штатов были предприняты весной 1776 г. конгрессами Северной Каролины, Род-Айленда, Массачусетса и Виргинии, которые дали наказ своим представителям на континентальном конгрессе поставить вопрос об упразднении «всякой зависимости от короны и парламента Великобритании». 2 июля 1776 г. участники континентального конгресса в свою очередь официально продемонстрировали свою волю к независимости, приняв резолюцию, внесенную делегатом Виргинии Ричардом Генри Ли. 2 дня спустя, 4 июля, конгресс одобрил преамбулу Декларации, представленную Томасом Джефферсоном от имени комитета, образованного 10 июня для выработки этого текста. В этот комитет входили также Бенджамин Франклин

и Джон Адамс, которые ограничились несколькими незначительными поправками к тексту Джефферсона. Резолюция Ли вошла в него в качестве заключения. Необходимо уточнить, что в отличие от распространенного мнения текст, принятый 4 июля 1776 г., был всего лишь «изложением мотивов» в форме преамбулы, призванным обосновать перед американцами и за границей принятие резолюции Ли, внесенной за 2 дня до этого. При строгом подходе подлинной Декларацией независимости следует считать именно эту резолюцию.

Тем не менее текст преамбулы, составленный с учетом обстановки и направленный на оправдание нарождавшейся революции, в значительной мере остается руководством для американской политической жизни вот уже на протяжении почти двух веков.

Декларация состоит из 3 частей. С технической точки зрения самой важной является та часть, которую почти никогда не цитируют, а именно заключительная часть, воспроизводящая текст резолюции Ли; она публично провозглашает «по уполномочию славного народа колоний», что «эти соединенные колонии суть и по праву должны быть свободными и независимыми штатами. С этого времени они освобождаются от всякого подданства британской короне, и всякая политическая связь между ними и государством Великобритания совершенно порывается. В качестве свободных и независимых Штатов они приобретают полное право объявлять войну, заключать мир, вступать в союзы, вести торговлю и совершать все то, на что имеет право всякое независимое государство».

Однако наиболее важна по смыслу и значению первая часть преамбулы, где дается правовое, моральное и философское обоснование причин разрыва с Великобританией. По существу, как сказали бы сейчас, в ней изложена целая идеология.

«Когда ход событий принуждает какой-нибудь народ порвать политическую связь, соединяющую его с другим народом, и занять наравне с остальными державами независимое положение, на которое ему дают право естественные и божеские законы, то должное уважение к мнению человечества обязывает его изложить причины, побуждающие его к отделению.

Мы считаем очевидными следующие истины: все люди сотворены равными и все они одарены своим Создателем некоторыми неотчуждаемыми правами, к числу которых принадлежат жизнь, свобода и стремление к счастью».

Этот текст представляет американскую революцию как войну за определенный идеал — идеал прав человека; в основу требований, выдвинутых повстанцами, поставлены понятия свободы и равенства.

Вслед за этим вступлением идет самая длинная часть. Составляя $^3/_4$ документа, она излагает факты, приведшие к провозглашению Декларации. Речь идет о 28 претензиях к Георгу III.

В течение всего периода, предшествовавшего провозглашению независимости, ответственность за возникшие инциденты неизменно возлагалась на английский парламент; в данном случае сравнительно новым моментом было то, что обвинение выдвигалось против самого короля.

«...Король Великобритании отказался от управления нами, лишив нас своего покровительства и объявив нам войну.

Он грабил нас на море, опустошал наши берега, сжигал наши города и убивал наших граждан.

В настоящее время он шлет армию чужеземных наемников довершить дело смерти, разорения и тирании, начатое им с такой жестокостью и таким вероломством, какие едва ли встречались даже в самые варварские века и совершенно недостойны главы цивилизованной нации».

Декларация независимости сразу же подхлестнула развитие событий на всей территории бывших колоний, укрепив единство американцев в борьбе против Великобритании. Граждане, верные короне, отныне стали рассматриваться как изменники и враги народа. Умеренные были вынуждены немедленно определить свою позицию: за или против независимости. Политическую власть сосредоточили в своих руках «радикалы» и виги, которые долго и терпеливо готовились к этому посредством корреспондентских комитетов и организации «Сыны свободы». Словом, Декларация прояснила положение. С этого момента борьба против империалистического господства Великобритании в какой-то мере стала гражданской войной.

Декларация адресовалась не только к американскому народу. Как явствует из преамбулы, Декларация должна была создать общественное мнение за границей. Англичанам она указывала, что они преступили тот крайний предел, за которым нет надежды на возврат к прошлому, и что разрыв «политических уз» имеет философское и правовое обоснование. Известие о столь долгожданном событии пришло в Париж в конце августа, наэлектризовав всю Францию и породив такой «энтузиазм, какой никогда не вызывал ни один публичный документ». Если либералы с радостью предвкушали возможные результаты воздействия на французов идей Декларации, текст которой был быстро переведен и распространен, то такой государственный деятель, как Вержен, считал, что появилась возможность осуществить интервенцию, которая позволит Франции расквитаться с Британской империей.

Абсолютные монархи всех стран расценили Декларацию

независимости как яркое воплощение позорной доктрины естественных прав, согласно которой подданные могут переформировывать или свергать любое тираническое правительство. Несколько лет спустя после установления республики, став политическим противником Джефферсона, Джон Адамс с горечью писал, что «в Декларации нельзя найти ничего такого, что не было бы многократно повторено в течение 2 лет работы континентального конгресса». В этом заявлении, возможно продиктованном завистью, есть доля правды, да и сам Джефферсон вряд ли бы стал утверждать, что он создал нечто оригинальное; он сумел твердо и просто выразить мысли своих соотечественников, как он сам признавался и добавлял, что в своей аргументации он исходил из здравого смысла.

Последняя фраза свидетельствует о влиянии Томаса Пейна, чей труд «Здравый смысл» был опубликован за полгода до этого. Но Джефферсон некоторым образом придал реальность «американской мечте». Можно сказать, что всю последующую историю Соединенных Штатов нужно рассматривать как попытку достичь идеала, провозглашенного Декларацией независимости, которая и по сей день остается краеугольным камнем любой американской политической программы.

1787

Конституция и федералисты

Американская конституция 1787 г. является самой старой конституцией в мире. С принятием билля о правах, представляющего собой 10 первых поправок к конституции, поставленных на голосование почти одновременно с ней, конституция стала, по-видимому, наиболее внушительным сводом законодательных текстов, принятых народом с целью гарантировать себя от всякой тирании. Историки не перестают удивляться мудрости горстки колонистов, возведенных 4 млн. поселян в ранг творцов конституции, которая благодаря достоинству своих принципов выдержала проверку в условиях глубочайшей промышленной революции и гигантского роста федерации, где сейчас проживает почти 200 млн. человек.

Однако, хотя конституция и продолжает оставаться одним из важнейших источников американской идеологии, нельзя недооценивать значения другого важнейшего, хотя и официозного текста. Речь идет о комментариях к конституции некоторых самых выдающихся ее авторов — Гамильтона, Медисона и Джея — в форме статей, опубликованных ими с целью разъяснить своим согражданам значение конституции и убедить их в необходимости ее одобрения.

Ничто так не поражает в этом сборнике, известном под

названием «Статьи федералиста», как отсутствие всяких сентиментальных иллюзий насчет человеческой природы, свободы в области государственного правления и влияния экономических интересов на политику.

Выдвигая с самого начала положение о том, что сущностью государственного правления является власть, авторы сборника ставят вопрос, как можно ограничить установленную власть, чтобы ни одна группа и ни одна личность не могли злоупотребить ею.

Каким образом конституция могла это обеспечить? Двумя средствами: путем разделения полномочий между федеральными властями и властями штатов, с одной стороны, и с другой — путем разделения власти между 3 основными институтами государства. Федерализм являлся промежуточным режимом между единовластием, при котором центральная власть могла бы полностью подчинить себе штаты, и конфедерацией, при которой штаты могли бы довлеть над центральным правительством. В данном случае федерализм оказался практическим компромиссом. Урезав полномочия, предоставленные штатам в течение короткого периода действия статей Конфедерации, конституция 1787 г. определила и гарантировала их новые функции и компетенцию. В то же время центральная власть получила значительно большие прерогативы, чем при Конфедерации: отныне она имела право непосредственно взимать налоги, содержать армию, регулировать торговлю между штатами. Однако при этом все полномочия, специально не предоставленные федеральному правительству, оставались «соответственно за штатами-членами и за народом».

Вторым средством ограничения прав центральной власти явилось разделение полномочий между 3 институтами, наделенными каждый своими особыми функциями: «Совмещение 3 видов власти — законодательной, исполнительной и судебной — в одних руках, будь то в руках одного, нескольких или множества лиц независимо от того, избраны ли они, назначили сами себя или же были назначены по наследству, полностью заслуживает наименования тирании в силу самого определения», — утверждают «Статьи федералиста».

В какой же мере следовало разделить и разграничить эти 3 вида власти? Авторы сборника заявляют, что они не должны быть чуждыми один другому, а должны быть взаимно связаны и дополнять друг друга. В этих конституционных принципах они усматривали наиболее надежную гарантию против тирании. Почему?

Авторы конституции стремились силами разума обезвредить те слабые стороны человеческой природы, которые открывают путь тирании. Человек инстинктивно стремится к расширению своей власти. Привлекательность общественного блага бессильна перед этим стремлением. Однако если функция, с

осуществлением которой связаны честолюбивые намерения, благодаря правильной организации власти ограничивается другой функцией, то эти намерения уравновешиваются, поскольку любой из тех, кто облечен властью, имеет возможность воспротивиться превышению власти со стороны другого. Таким образом, авторы сборника полагались не столько на личные достоинства избранников народа, сколько на правильное распределение функций и полномочий, «дабы частные интересы каждого стали часовым, охраняющим права всех».

Разумеется, речь шла не о том, чтобы 3 вида власти были полностью приравнены друг к другу. Поскольку США являлись республикой, то именно законодательная власть должна была стать в какой-то степени преобладающей, но в то же время отнюдь не верховной, так как ее решения могли быть отменены президентским вето.

В некоторых сферах, как, например, в вопросах национальной обороны и внешней политики, президент предлагает, а конгресс располагает.

Что касается судебной власти, то встал вопрос о том, вправе ли Верховный суд объявлять антиконституционным решение конгресса? Хотя в конституции об этом не говорилось, Гамильтон дал утвердительный ответ, вложив тем самым в руки суда самое эффективное оружие против злоупотребления властью со стороны конгресса.

Авторы «Статей федералиста», стремясь доказать, что новый орган представляет собой эффективные гарантии против тирании «верхов», в не меньшей степени заботились о том, чтобы он был полезен в борьбе против группировок, способных привести к тирании «низов». Медисон, особо занимавшийся этим вопросом, исходил из того, что причиной падения самых свободных режимов были в большей мере внутренние раздоры, чем какие-либо иные факторы. Заслуживает внимания его анализ конституционных гарантий с этой точки зрения. По мнению Медисона, изучение истории всех известных народных правлений свидетельствует об их исключительной уязвимости перед внутренними раздорами, вызываемыми группировками, которые он определяет как «объединение определенного числа граждан, образующих большинство или меньшинство и наносящих под воздействием общих для них пристрастий или интересов ущерб правам других граждан и постоянным и коллективным интересам всего общества». Причины образования таких группировок заложены в самой человеческой натуре и могут носить политический, религиозный и главным образом экономический характер.

Причины образования группировок упразднить невозможно, однако их действие может быть сведено на нет. Этого можно добиться только благодаря «республике», под которой Медисон имеет в виду представительный строй, выходящий

за узкие географические рамки античного города-государства. Поскольку все граждане представлены более узкими группами своих избранников, требования каждого из них как бы амортизируются и становятся более совместимыми с требованиями других. Кроме того, такая организация позволяет значительно расширить географические пределы федерации и численность ее граждан. В свою очередь оба эти фактора, усиливая разнохарактерность интересов, становятся гарантиями против постоянных группировок. Если какая-нибудь группа захватит власть в одном из штатов союза, федеральные власти обязаны восстановить авторитет конституции. «Федералисты» к тому же считали, что прогресс «политической науки» отныне позволит американцам решать свои проблемы совершенно новым способом, который нельзя было предвидеть в предшествующие периоды. История не опровергла их утверждения.

ДЖЕФФЕРСОН

Каждое поколение нужно рассматривать как совершенно новую нацию

«Люди по своей природе делятся на две части: на тех, кто боится народа и не доверяет ему... и на тех, кто отождествляет себя с народом, верит ему и рассматривает его в качестве самого честного и самого верного блюстителя общественных интересов» (Джефферсон, 1824 г.). В течение более трети века Томас Джефферсон стоял у кормила политической жизни Америки. Он был членом законодательного собрания своего штата и Соединенных Штатов, губернатором, послом во Франции, государственным секретарем, вице-президентом и дважды — президентом Соединенных Штатов. И все-таки этот неутомимый защитник молодой американской республики не оставил после себя систематического изложения своей доктрины демократии. Его идеи рассеяны в различных его бумагах, как государственных, так и частных, и в тысячах его писем (он был неиссякаемым эпистоляром). Джефферсон — типичный продукт бурно развивающегося общества: джентльмен-фермер в Виргинии, на самой границе цивилизации; деятель, хорошо осведомленный в области конституционного права, искусства и философии; космополитический ум, свободно чувствовавший себя в парижских салонах в век просветителей.

Как государственный деятель-прагматик он стремился найти разрешение специфических проблем своего времени; как виргинский фермер, обеспокоенный тем, что рост городов может когда-нибудь нанести вред демократическим добродетелям, он хотел удержать Соединенные Штаты на сельскохозяй-

ственном пути развития; как большой знаток политической жизни Европы он был убежденным сторонником изоляционизма своей страны в области международных отношений; как яростный защитник свободы личности и автономии местных властей он считал (убедившись в этом в результате глубокого изучения американской истории и англо-американских отношений), что любое правительство неодолимо тяготеет к перерождению в тиранию, и отсюда та борьба, которую он вел изо всех сил против своего основного противника Александра Гамильтона, сторонника «сильного» центрального правительства, опирающегося на «богатство и талант», с центральным банком и единой денежной системой.

Однако, будучи релятивистом, он считал, что «мир принадлежит живым, а не мертвым». Он знал, что ничто не может диктовать законы далекому будущему: «Мы должны рассматривать каждое поколение, — говорил он, — как совершенно новую нацию, наделенную правом связывать себя решением большинства, но не связывать последующие поколения, как нельзя связывать жителей другой страны» (1813).

Если Джефферсон сохранил свое влияние в Соединенных Штатах вплоть до XX в., то этим он обязан не своим политическим или конституционным теориям, а своей философии демократии. Один из видных демократов — последователей Джефферсона сказал: «После своей смерти этот человек вдохновляет нас духом, а не буквой своих деяний» (речь, посвященная Джефферсону, 16 апреля 1906 г.).

Сам Джефферсон не желал и не надеялся, что он прославится своими политическими победами. В конце своей жизни он сам написал эпитафию, которая была затем высечена на его гробнице: «Здесь покоится Томас Джефферсон, автор Декларации независимости, статута Виргинии в защиту религиозной свободы, основатель Виргинского университета».

Этим он напомнил о своих 3 основных творениях и о 3 основных пунктах своей политической философии, которая в значительной степени стала демократическим кредо его страны.

Знаменитая формулировка, которая содержится в преамбуле Декларации независимости, превосходным образом резюмирует веру Джефферсона в права и возможности личности в современном государстве: «Мы считаем очевидными следующие истины: все люди сотворены равными и все они одарены своим Создателем некоторыми неотчуждаемыми правами, к числу которых принадлежат жизнь, свобода и стремление к счастью».

Статут Виргинии в защиту религиозной свободы (1786), который послужил образцом для всех американских конституций — как отдельных штатов, так и федеральной конституции, — провозглашал отделение церкви от государства и уста-

новление полной свободы вероисповедания. Он был принят после года борьбы, которую сам Джефферсон считал наиболее трудной за всю свою политическую жизнь.

Его последним почетным титулом был, по его мнению, титул создателя Виргинского университета, который он основал в 1825 г., за год до своей смерти. Основание университета было составной частью широкой программы развития народного образования, которое, став общедоступным, явилось бы краеугольным камнем истинной демократии. Джефферсон думал над этим в течение полувека.

После своей смерти Джефферсон стал в какой-то степени своего рода национальным символом.

В 1932 г. Франклин Д. Рузвельт, человек, которого должны были бы приветствовать как нового Джефферсона, заявил о своем намерении следовать его доктрине, чтобы разрешить серьезные социальные и экономические проблемы, перед которыми стояла тогда Америка: «Если бы Джефферсон снова оказался среди нас, он понял бы, что если экономические потрясения, происшедшие за последнее столетие, требуют иных методов правительственных действий, то принципы, которые должны направлять эти действия, остаются теми же принципами, которые он изложил».

В своих работах, в своих речах во время официальных церемоний деятели эпохи «Нового курса» всячески подчеркивали джефферсоновский аспект рузвельтовской революции. Самое централизованное правительство, которое когда-либо знало американское индустриальное общество, стремилось разрешить проблемы своего времени, сохраняя демократические идеалы тех, кто хотел до минимума свести роль правительства в сельскохозяйственной стране. Но партия Рузвельта не забывала, что «мир принадлежит живым» и что «правительство в своей деятельности постоянно должно учитывать конкретные условия, ради соблюдения интересов народа и предоставления ему максимальных возможностей». Иными словами, «Новый курс» не во всем следовал образцу, установленному Джефферсоном для народа, состоявшего из 5 млн. землевладельцев, а приспосабливал его к новым условиям: ведь Джефферсон учил, что «просвещенный» и обладающий «неотчуждаемыми правами» народ всегда может сам решить свои проблемы.

Хотя во времена «Нового курса» Джефферсон оставался «патроном» демократической партии, именно тогда Америка подняла его над партиями. С тех пор как его красивый дом в Монтиселло превращен в музей, там каждый год бывают сотни тысяч посетителей, которые видят в нем уже не республиканца или демократа, а просто великого американца. В день 200-летия со дня его рождения (13 апреля 1943 г.) президент Рузвельт от имени всей нации, открывая знаме-

нитый памятник, воздвигнутый в столице страны, сказал: «Ныне, когда идет великая битва за свободу, мы посвящаем этот памятник свободе. Мы платим апостолу свободы Томасу Джефферсону наш давнишний долг. Наше поколение поняло, что, как говорил Джефферсон, *люди, которые не борются за свободу, теряют ее и что свобода совести и мысли является предметом все новых и новых битв*».

Таково завещание Джефферсона, таков его завет своим согражданам, который сам он выразил однажды в следующих словах: «Я поклялся вести вечную войну против всякой формы тирании, которая угнетает дух Человека».

ВЕЛИКАЯ ТРАДИЦИЯ

Джексон, Линкольн, Рузвельт и Вильсон

Американская политическая традиция исторически сформировалась под воздействием прежде всего нескольких великих президентов, воплощавших в себе в определенные периоды те глубокие течения, которым следовали Соединенные Штаты; среди них следует назвать Джексона, Линкольна, Теодора Рузвельта и Вильсона. Все четверо явились творцами американской демократии в том виде, в каком она оформилась после первой мировой войны, когда после полуторавековой борьбы федеральному правительству удалось добиться прямого диалога с рядовым человеком, упразднить привилегии «динозавров» капитализма, принять ряд антитрестовских законов и создать экономику потребления. Всего этого удалось добиться на основе договора между правителями и управляемыми, возобновляемого во время каждых выборов при соблюдении всех конституционных гарантий, — договора, навязываемого силам раскола, как это и было предсказано комментаторами конституции, предвидевшими, что их хартия устоит в борьбе против тирании и группировок.

Эндрью Джексон, президент с 1829 по 1837 г., был назван «первым великим народным лидером, первым человеком из народа». Это был человек очень скромного происхождения, поистине всего добившийся своими силами. Свою деятельность он начал в штате Теннесси, который был тогда землей первых поселенцев. Джексон не имел четкой программы: он обещал главным образом свободный доступ ко всем государственным должностям и опирался на зарождающийся национализм молодой Америки.

Он был бы почти авантюристом, если бы не его мистическая вера в рядового человека, в рабочего и крестьянина, которые избрали его и перед которыми он чувствовал свою ответственность.

В своем знаменитом послании от 1 июля 1832 г. он так объяснял свой отказ возобновить устав второго по значению банка Соединенных Штатов: «Любой человек имеет равное право на охрану со стороны закона; но когда закон направлен на то, чтобы добавить к этим справедливым и естественным правам искусственное различие, титулы, доходы и исключительные привилегии для того, чтобы обогатить богатого и усилить сильного, то самые скромные члены общества — крестьяне и рабочие, — которые не имеют для этого ни времени, ни средств, имеют право восстать против несправедливости своего правительства».

В этом послании он показал также, что осознает ту опасность, которую центральное правительство может представлять для правительств отдельных штатов, но, когда в 1832 г. Южная Каролина, протестуя против протекционистского таможенного тарифа, стала угрожать отделиться от страны, Джексон продемонстрировал глубокое понимание национальных интересов, напомнив, что государственный строй Соединенных Штатов предусматривает наличие правительства, «в котором представлен каждый гражданин и которое обращается непосредственно к каждому гражданину лично, а не к каждому штату — члену Союза».

Эти две тенденции — социальная и политическая — являются краеугольным камнем всей нынешней американской президентской системы. Но после того, как закончились президентские полномочия Джексона, еще оставалось много сделать, чтобы эти тенденции восторжествовали окончательно. (Впрочем, еще и сейчас они являются предметом дискуссий.) Через 30 лет после Джексона значительный вклад в их развитие сделал Линкольн.

Авраам Линкольн, как и Джексон, был человеком скромного происхождения, родом из штата первых поселенцев. Благодаря собственным усилиям он стал адвокатом и политическим деятелем. Обращаясь к 166-му полку штата Огайо в самый разгар гражданской войны, он сказал: «Получилось так, что я временно нахожусь в Белом доме. Я являюсь живым доказательством возможности для ваших сыновей занять когда-нибудь то место, которое досталось сыну моего отца».

Республиканец Линкольн, так же как и демократ Джексон, почти мистически верил в Союз и в необходимость его существования для обеспечения демократии. Он провозгласил это во всеуслышание в день своего прихода к власти 4 марта 1861 г., в то время как 7 штатов откололось ради сохранения рабства, презрев одновременно и Союз и права человека.

«По мере моих сил я буду следить, как этого требует от меня конституция, за тем, чтобы законы Союза верно соблюдались во всех штатах до тех пор, пока тот единственный, кто наделил меня полномочиями, то есть американский народ,

не лишит меня этой возможности и не запретит мне это делать с помощью какой-либо законной процедуры... ибо эта страна и ее институты принадлежат народу».

Линкольн черпал свои убеждения у Джефферсона. В тот момент, когда южные штаты открыто отвергли принципы Декларации независимости, он торжественно провозгласил 19 ноября 1863 г. в Геттисберге: «Правительство народа, из народа, для народа». И он проводил в жизнь свою доктрину и боролся до победного конца против рабовладельцев и против сил, стремившихся к расколу Союза.

Резюмируя проблему противоречия между центральной властью и властью на местах, он выдвинул свою знаменитую дилемму: «Должно ли правительство быть слишком сильным, чтобы защищать свободу своего народа, или слишком слабым, чтобы защищать свое собственное существование?» На этот вопрос предстояло ответить Теодору Рузвельту.

Теодор Рузвельт не был из низов, как Джексон и Линкольн. Но его уважение к доктрине этих двух президентов красноречиво выражено в его «Автобиографии». По его словам, «президент должен находиться на службе у народа. Я убежден, что его право и даже долг — отвечать на любое требование нации, которое не противоречит конституции или законам. Иными словами, я всегда действовал ради благосостояния всех и ради общественного блага». Он предложил «Честный курс», договор без всяких подвохов, рядовому человеку и объявил войну «пагубному богатству».

Это значило окончательно повести федеральное правительство по пути к «благосостоянию для всех», основанному на договоре между президентом и народом.

Томас Вильсон уже во время своей предвыборной кампании 1912 г. развил эту доктрину в программе под названием «Новая свобода»: «Контроль за политическим аппаратом должен находиться в руках народа... чтобы народ мог постоянно выражать свое мнение относительно управления его делами... Задача правительства заключается в том, чтобы охранять общие интересы против интересов частных».

Фактически Теодор Рузвельт и Вильсон лишь приспосабливали к условиям XX в. идеал Джексона (равенство возможностей для всех) и идеал Линкольна, согласно которому права человека должны быть выше всех установившихся интересов. Законы о контроле за продовольственными продуктами и медикаментами, о юридическом контроле за деятельностью трестов, о гарантированной заработной плате, о продолжительности рабочего дня и т. д., введенные этими двумя президентами, направили деятельность федерального правительства на обеспечение благосостояния каждого человека. Соединенные Штаты переживали свой «золотой» век. Это была эпоха, когда Соединенные Штаты вышли на международную арену.

Этот выход, правда, сначала был ограничен Западным полушарием и отмечен неудачными экспериментами — «дипломатией доллара» и «политикой большой дубинки», которых придерживался Теодор Рузвельт, хотя это и находилось в вопиющем противоречии с его принципами внутренней политики.

Но деятельность Вильсона была более просвещенной. После того как 4 апреля 1917 г. Соединенные Штаты вступили в первый мировой конфликт, он стал проводить американскую внешнюю политику под знаком программы «14 пунктов», которая распространяла на весь земной шар принципы Декларации независимости: сообщество наций, право народов на самоопределение и т. д.

Американская демократия, порвав одним махом с изоляционизмом, заняла свое место в международной жизни в тот самый момент, когда в том же 1917 г. на другой стороне планеты возникло государство с диаметрально противоположной идеологией.

«НАРОДНЫЙ КАПИТАЛИЗМ»

«Новый курс», «Новые рубежи» и «Великое общество»

4 марта 1933 года. В то время когда в мире, и в частности в Соединенных Штатах, свирепствовал самый глубокий за всю мировую историю экономический кризис, новый президент Франклин Делано Рузвельт заявлял в послании, с которым он обратился к своим согражданам во время церемонии передачи ему президентских полномочий:

«Мы не утратили веры в будущее основных принципов демократии. Американцы не изменили им. В самый разгар трудностей они вновь осознали необходимость прямых и решительных действий. Они потребовали от власти дисциплины и директив. Они сегодня превратили меня в орудие своей воли. И именно в этом духе я принимаю дар, который мне предложен».

Рузвельт знал, насколько тяжелым был этот дар. В 1932 г. потерпели крах более 1400 банков, а в 1933 г. положение могло лишь ухудшиться. Цены никогда не были столь низки с самого начала кризиса (1929). Экспорт никогда не стоял на таком низком уровне за последние 30 лет. Объем деловых операций составил половину обычной цифры. Четверть активного населения была без работы. Новый президент ясно дал понять, что свободный демократический выбор его сограждан пал на него потому, что американскому народу необходимо твердое руководство.

Ряд президентов, которые правили до Франклина Рузвельта — Джексон, Линкольн, Теодор Рузвельт, Вильсон, — значительно усилили исполнительную власть. И наоборот, 3 президента от республиканской партии, сменявшие друг друга

в Белом доме с 1921 по 1933 г. — Хардинг, Кулидж и Гувер, — противились расширению федеральной власти. Поэтому они сознательно ограничивали свои собственные прерогативы и каждый из них был скорее администратором, нежели главой нации.

Идеи Рузвельта о принципах президентского правления, как он их изложил в своем первом послании и как он их впоследствии, то есть в течение 12 лет, осуществлял на практике, тесно связаны с тем, что он называет «основными принципами демократии».

Эти принципы основаны на вере президента в рядового человека и его права. Они подкреплялись глубоким знанием радикальных преобразований, которые претерпела структура американского общества. Они вытекали из более реалистичного определения «равных возможностей для всех» в Америке того времени, которая в течение нескольких месяцев пережила самый крупный в мире крах финансовой, торговой и промышленной системы.

Во время своей избирательной кампании 1932 г. Рузвельт произнес в Сан-Франциско ставшую заслуженно знаменитой речь о «последнем рубеже»: «Наша промышленность уже создана, и мы уже давно достигли последнего рубежа; больше уже почти не остается неосвоенных земель. У нас уже больше нет, как это было когда-то, запасных клапанов где-нибудь в прериях, на Западе, где могут заново переделать свою жизнь те, кого исторгла экономическая машина Востока». И он добавил следующую главную мысль: «Мы сейчас приспосабливаемся к новой идее: частное экономическое могущество является в некотором отношении общественной функцией. Я считаю, что продолжительность владения таким могуществом любым лицом или любой группой лиц должна зависеть от того, как они выполняют эту общественную функцию».

В 1931 г. Гувер наложил вето на проект закона о создании Управления по освоению долины Теннесси, которое должно было обеспечить производство дешевой электроэнергии, построить плотины и наладить речную навигацию. Гувер ссылался при этом на то, что он против подобного расширения федеральной власти, так как такие меры «нарушат дух предпринимательства и инициативы американского народа, сведут на нет равенство возможностей для всех и нанесут ущерб тем идеалам, на которых основана наша цивилизация». Как отметил один комментатор, «в то время когда был написан этот опус красноречия, единственным равенством, которое оставалось в американских городах, была равная возможность умереть с голоду».

Одним из первых мероприятий Рузвельта явилось создание специальной федеральной Администрации по развитию водного, энергетического и сельского хозяйства долины р. Тен-

несси, задачей которой было обеспечить производство электроэнергии на территории 10 тыс. *кв. км*, куда входили области, принадлежащие различным штатам (апрель 1933 г.). Этой мерой, которая к тому же останется единственной в своем роде, Рузвельт бросил вызов старым концепциям отживающего капитализма и выдвинул новую социальную формулу, которая привела к тому, что получило название «народного капитализма», или «капитализма народа». (Следует, между прочим, сказать, что под руководством Администрации по развитию водного, энергетического и сельского хозяйства долины р. Теннесси вся долина была превращена в процветающую аграрно-промышленную область.)

Но в 1933 г. всего этого еще не было. «Новый курс» Рузвельта едва только начинался. Еще предстояло доказать, что Соединенные Штаты действительно могут быть на уровне задач современного мира и преодолеть свои противоречия, не прибегая к авторитарному режиму.

Создание Администрации по развитию водного, энергетического и сельского хозяйства долины р. Теннесси явилось лишь первым ударом по последним «динозаврам» капитализма, предупредившим их, что час выбора настал. Если страна хочет избежать таких катастрофических мер, как установление контроля государства над предприятиями, то надо как-то приспособиться. Так началась небывалая мирная революция, из которой выросла современная Америка.

Под твердым руководством Рузвельта в годы «Нового курса» был осуществлен целый ряд реформ государственных институтов. Создавая систему социального обеспечения, гарантируя трудящимся право на коллективные договоры, оказывая помощь земледельцам, защищая мелких собственников, регулируя деятельность банков и денежную систему, осуществляя широкую программу общественных работ и путем других аналогичных мер, Рузвельт «предлагал американцу восстановить в своих правах правила демократической игры». Эта реорганизация, вдохновленная смелой политикой, но верная философии классического американского идеала, была призвана завершить наконец эволюцию, начатую в XIX в.

Быть может, самым драгоценным наследием, оставленным президентом Рузвельтом американскому народу после трудной эпохи, которая началась восстановлением экономики и закончилась победой над нацизмом, явилось преобразование президентских функций и связанных с ними полномочий, привилегий и ответственности. Благодаря примененной им динамической концепции он стал создателем «современной системы президентского правления». Именно при Рузвельте самая высшая государственная должность превратилась в основной источник политической власти и законодательной инициати-

вы. Роль президента заключается в том, чтобы воплотить в действительность в силу самой его должности «основные принципы» демократии в отношении важнейших конституционных прав простого человека.

Как сказал Клинтон Росситер: «Никто в большей степени, чем Рузвельт, не содействовал поднятию президентских функций до нынешнего уровня их силы, достоинства и независимости, разве только Вашингтон, который создал должность президента, и Джексон, который ее восстановил»*.

Президент Трумэн укрепил рузвельтовскую концепцию динамичного и демократического президентства и сохранил за федеральным правительством активную роль в делах нации. Хотя его преемник, президент Эйзенхауэр, избранный голосами республиканской партии, и был очень популярен в течение 8 лет своего правления, его определение роли президента значительно отличается от определения, данного Рузвельтом и Трумэном. Эйзенхауэр, несмотря на свою продолжительную военную карьеру, не скрывал, что, по его мнению, Белый дом должен действовать путем предоставления полномочий и следить лишь за тем, чтобы его полномочные представители правильно управляли страной. Он не делает тайны из того, что не согласен с теорией «сильного президента». Однако показательно, что, несмотря на традиционно благоприятное отношение республиканцев к деловому миру, президент Эйзенхауэр перед лицом насущных требований современной Америки не уменьшил в сколько-нибудь значительной степени ответственность, возложенную на федеральное правительство в годы «Нового курса». Это свидетельствует лишь о необратимости революции Рузвельта.

«Народный капитализм», который сочетал в себе свободу предпринимательства с ограниченным вмешательством правительства (направленным на восстановление экономического и социального положения всякий раз, когда возникала опасность нарушения этого положения, в целях достижения экономики высокого потребления), встал отныне на путь выполнения повседневных задач. Результатом этого явилось оздоровление рынка, который продолжал оставаться главным звеном в экономике (рыночной экономике); массовое распределение акций между мелкими держателями; гарантия банковских вкладов; выход на арену нового типа руководителей — «менеджеров», которые приняли эстафету у прежних всемогущих хозяев; обновление самой идеи частного предпринимательства, рассматриваемого отныне в качестве общественной службы, как это провозгласил еще Рузвельт в своей речи в Сан-Франциско.

Пользуясь языком американской прагматической филосо-

* Clinton Rossiter, The American Presidency, New York, 1956, p. 119.

фии, которая признает лишь ту истину, которая подтверждена опытом, на примере трех экономических спадов, имевших место после 1945 г., можно констатировать, что система функционирует хорошо. Несколько лет назад бельгийский социалистический лидер Спаак воскликнул по поводу американской экономики: «Для социалиста довольно неприятно и досадно констатировать, что Соединенным Штатам удалось достичь в условиях системы частного предпринимательства всего того, к чему стремится социализм».

Не являясь ни социалистической, ни капиталистической (имеется в виду старый капитализм), но допуская, если в этом возникает необходимость, вмешательство правительства в экономику свободного рынка, американская система в том виде, в каком она возникла в результате революции «Нового курса», является, следовательно, антидогматической, и ее гибкость, не терпящая ни малейшей доктринерской ортодоксии, и есть залог ее успеха.

Еще один шаг вперед был сделан Джоном Кеннеди, который в 1960 г. сменил Эйзенхауэра; молодой президент пришел в Белый дом с программой новых реформ. В январе 1960 г., за 6 месяцев до того, как он был выдвинут кандидатом от демократической партии на пост президента Соединенных Штатов, Джон Фитцджеральд Кеннеди изложил перед Вашингтонским национальным пресс-клубом свою концепцию высшей государственной должности, концепцию, которой он остался верен до самой своей трагической гибели в ноябре 1963 г. «В начинающемся десятилетии президент будет обязан находиться в самом сердце событий, со всей страстностью заботиться о судьбе народа, которым он управляет, и служить ему так, как будет нужно, даже рискуя вызвать в какой-то момент его неудовольствие». Кеннеди считал, что президент должен быть моральным и политическим вождем, что он должен взять на себя инициативу предложить конгрессу законодательство, соответствующее «революционному вызову, который нас ожидает... Ибо лишь президент представляет национальные интересы, к нему одному сходятся устремления и потребности всех составных частей нации, всех правительственных учреждений, всего населения страны. Рузвельт был великим моральным вождем, как до него ими были Вильсон и Линкольн, Трумэн и Джексон и Тедди Рузвельт. Все они находились во главе народа, так же как и во главе правительства. Все они боролись за великие идеалы, так же как и за проекты законов». Кеннеди определил свои «великие идеалы» в речи в Лос-Анджелесе на съезде своей партии, где он впервые заявил о «Новых рубежах», как за 28 лет до него Франклин Рузвельт напомнил о «последнем рубеже», чтобы призвать американцев разрешить стоявшие тогда перед ними драматические проблемы демократическими методами.

Напомнив о пройденном пути, который привел Соединенные Штаты от экономической катастрофы к невиданному процветанию, от изоляционизма к «лидерству» и затем к «партнерству» в международных делах через ужасы мировой войны, молодой кандидат в президенты добавил: «Некоторые полагают, что борьба окончена. Что все горизонты исследованы. Что все битвы выиграны. Что нет больше рубежей...» Напротив, «мы сейчас находимся на линии новых рубежей, рубежей 60-х гг.; перед нами открываются новые возможности и встают новые опасности, неосуществленные надежды и невысказанные угрозы... Франклин Рузвельт, — продолжает он, — обещал помощь и безопасность тем, кто находился в нужде. Новые рубежи принесут новые проблемы. По ту сторону этих рубежей находятся неизведанные просторы науки и космоса; непреодоленные проблемы мира и войны; неликвидированные очаги невежества и предрассудков; оставшиеся без ответа вопросы о бедности, существующей среди пресыщения».

Каждый из этих пунктов должен был явиться предметом деятельности молодого президента, которую трагически и преждевременно прервало убийство в Далласе (22 ноября 1963 г.).

Эстафету должен был подхватить его преемник.

Сразу, как только он был переизбран подавляющим большинством голосов, после года исполнения обязанностей президента, Джонсон представил стране программу, направленную на создание того, что он назвал «Великим обществом», что очень удачно было переведено Полем Луи Бретом как «Завершенное общество».

Что представляет собой «Завершенное общество» Джонсона? Оно не является, как «Новый курс» или «Новые рубежи», философией, оно плод философии Рузвельта и Кеннеди. Это не теоретическая программа, а целая серия конкретных мер, осуществление которых должно быть начато немедленно, но закончено, может быть, не раньше чем через несколько десятков лет. Это создание Америки 2000 г.

Джонсон прежде всего констатировал, что в условиях всеобщего процветания, плодами которого пользуется 80% американцев, 20% нации живет еще в относительной бедности. Конечно, порог бедности довольно высок — 3 тыс. долл. годового дохода; это означает, что бедными в Соединенных Штатах считаются те, кого в других странах приняли бы за зажиточных граждан. Бедность — понятие не абсолютное. В развивающейся стране бедный—это тот, кто не может себе позволить каждый день чашку риса, а в Соединенных Штатах может считаться бедным даже тот, кто имеет автомобиль и телевизор, если ему трудно достичь уровня благосостояния основной массы населения.

Вторым полем деятельности Джонсона была проблема

безработицы. Здесь также все относительно. Если в данный момент имеется 5 млн. безработных, то это не одни и те же люди из месяца в месяц, так как $^2/_3$ случаев перерыва в работе не превышают 15 недель. Но все равно необходимо покончить с безработицей.

У «Великого общества» имеются также другие заботы: загрязнение воздуха в городе, загрязнение воды, порча пейзажа и т. д.

Джонсон считал, что для того, чтобы успешно осуществить эти проекты и построить «Завершенное общество», нет необходимости переделывать страну, как это сделал Рузвельт. Процветание — это совершившийся, реальный факт. Остается лишь добиться того, чтобы к нему приобщить отстающих, непрерывно совершенствовать его. Вот почему в первый же год своего правления президент провел закон о гражданских правах негров, этих основных обездоленных граждан страны, закон, разрешающий федеральному правительству вмешиваться в случае необходимости, чтобы гарантировать их избирательные права, так как политическая свобода должна быть неотделима от экономической. Другой закон предусматривает создание центров профессиональной подготовки для молодежи; частичную работу для студентов, выделение средств на перестройку мелкой торговли на основе финансовой помощи и организации специальных курсов; пособия городам на благоустройство; субсидии землевладельцам и сельскохозяйственным кооперативам, позволяющие им осуществить модернизацию, и т. д. Эта обширная законодательная кампания свидетельствует по меньшей мере об одном: Америка создает себя каждодневно. Она находится в непрерывном становлении. Равновесие, которое установилось между федеральной властью и штатами, между правительством и частными предприятиями, диалог, который происходит между Белым домом и рядовым человеком, не прекращают развиваться с самого возникновения американской демократии. Но как не может быть совершенного общества, так и «Завершенное общество» должно постоянно завершать себя.

К тому же, по словам президента Джонсона, «наилучшее из правительств всегда подвержено наихудшей из случайностей».

Согласно американской идеологии в том виде, в каком она сформировалась в результате длительного исторического процесса, задача правительства состоит в том, чтобы гарантировать свободу и права граждан, уменьшая по возможности их зависимость от этой «случайности».

38. ДВИЖУЩИЕ ИДЕИ

«НЕПРЕРЫВНАЯ РЕВОЛЮЦИЯ»

Страна великого эксперимента

Американский журнал «Форчун», желая дать определение «американскому образу жизни», не нашел более подходящих слов, чем «непрерывная революция». Начав свою историю с революции, американский народ являет собой в высшей степени прогрессирующее общество, которое верит в естественную доброту человека, в его способность к совершенствованию, в возможность непрерывного улучшения условий его жизни. Не оглядываясь на прошлое, не сожалея об утерянном рае, об ушедшем золотом веке, не считая, как это делают некоторые экономисты, что рост капиталистической экономики сопровождается ростом внутренних противоречий, ведущих к застою или катастрофе, американец верит в непрерывный прогресс и активно содействует его развитию.

«Я хочу проповедовать не доктрину отвратительного спокойствия, а доктрину активной и энергичной жизни», — заявил Теодор Рузвельт на рубеже этого века. Американец — неизменный оптимист, он рассматривает метафизическое беспокойство, трагическое восприятие жизни как прегрешение против разума. Для него неудача является лишь поводом для нового старта.

«Мы должны бояться лишь одного — страха», — говорил Франклин Рузвельт. Американец принимает вызов от самой жизни, и для него прежде всего имеет значение повседневная деятельность, действенность. «Мы думаем, что наша цивилизация подходит к зениту, а на самом деле мы еще живем в час первых петухов и утренней звезды», — писал Эмерсон.

Этот динамизм объясняет быструю эволюцию общества, которое на протяжении всей своей истории было наименее конформистским. Эпоха Джефферсона уже не является эпохой Вашингтона; на смену эпохе добрых чувств приходит эпоха новых слоев и демократии Джексона; за эпохой компромиссов следует гражданская война; за эпопеей Дальнего Запада—индустриализация страны; за плутократией магнатов— «народный капитализм». Отсюда бесконечные ошибки в оценке со стороны тех, кто слишком долго задерживается перед образом ушедшего поколения.

В эпоху трестов и картелей можно было думать, что строй частной собственности и свободной конкуренции приведет, со-

гласно предсказанию Маркса, к накоплению богатств в руках небольшого числа тех, кого «разгребатели грязи» называли «баронами-разбойниками», стремившимися удовлетворить любые свои прихоти: строить роскошные дома на Пятой авеню и летние дворцы в Ньюпорте, устраивать празднества, достойные эпохи упадка Римской империи. Но именно тогда произошла «великая перемена», которая преобразовала капитализм магнатов конца XIX в. в «государство благосостояния» средних классов, пройдя через «Честную сделку» Теодора Рузвельта, «Новую свободу» Вильсона, «Новый курс» Франклина Рузвельта, «Честный курс» Трумэна, «Новые рубежи» Джона Кеннеди, «Великое общество» Линдона Джонсона. Те, кто клеймит американцев как «лакеев Уолл-стрита», подобны детям, которые представляют себе дядю Сэма в облике Буффало-Билла.

В основе этого страстного динамизма лежит акт веры, мессианство, носителем которого выступает не избранный класс, призванный господствовать или ликвидировать другие классы, а целый народ, считающий себя призванным по воле провидения проделать с самого начала всю человеческую историю, пойти на «невиданный в истории эксперимент», плодами которого должны воспользоваться все народы.

«Необходимо определить,—пишет Александр Гамильтон,—достигли ли люди достаточной степени зрелости, чтобы управлять собой при помощи разума и свободного выбора, а не по воле превратностей судьбы». Уточняя важность эксперимента, Джон Адамс подчеркивает, «что его удачный исход имеет огромное значение, ибо от него зависит будущее на тысячелетия».

Английские колонии в Северной Америке были населены эмигрантами, которые бежали из Европы, находившейся под игом деспотизма монархов и переживавшей религиозные междоусобицы. Эти эмигранты стремились к свободе, и в их багаже не было ни королевств божьей милостью, ни привилегий по рождению, ни тяжелого груза истории, а была лишь надежда создать свободное общество равноправных людей, желавших самим управлять собой. Речь шла о том, чтобы освободить человека от всех форм отчуждения, от всех политических, экономических и духовных сил, которые считали себя вправе решать его судьбу путем принуждения, не считаясь с его свободной волей. «Свобода и независимость человеческой личности,—заявлял Джордж Вашингтон,—являются в конечном итоге ставкой в том эксперименте, проведение которого доверено американскому народу». «Наша родина, — вторит ему Линдон Джонсон, — по-прежнему остается родиной великого эксперимента».

Таков призыв, с которым инсургенты обратились ко всему миру. Линкольн определял американскую революцию как «се-

мя, которое проросло, которое должно взойти и вырасти, чтобы стать всеобщей свободой для человека». Это мессианство требовало миссионерской дипломатии, которую Эмерсон определил так: «Призвание Америки — освобождать».

Освобождение людей от всех форм угнетения, которые отчуждают их и мешают им быть самими собой: освобождение от нищеты и страха, освобождение от невежества, которое порождает порабощающие суеверия, освобождение от всесилия государства, которое рассматривает отдельных людей как орудие своего могущества, а не как ту самоцель, служение которой должно быть его единственной миссией.

Освобождение народов, достигших достаточной степени зрелости, чтобы быть способными управлять самими собой. Затем, антиколонистская политика, которая поддержала восстания испанских колоний Южной Америки, дала независимость Филиппинам, помогает народам «третьего мира» достигнуть такого жизненного и культурного уровня, без которого не может быть истинной независимости.

«Непрерывная революция» американцев тождественна в их понимании прогрессу свободы во всем мире.

Это мессианство не может быть без неудач. Некоторые формы помощи воспринимаются как опека и вызывают подозрительность. Иногда американец уподобляется Дон Кихоту, шагающему по земле и искореняющему зло, стремясь навязать освобожденным народам свой образ жизни, который он рассматривает как всеобщую панацею от всех бед. И хотя он не жалеет ни своих средств, ни своей крови, он часто переживает разочарование в связи с тем, что остается непонятым. Но добрая воля, природное благородство никогда не покидают его. Его идеализм одерживает верх, потому что он верит в природную доброту человека. В глубине его души звучит вопреки всему призыв Эмерсона к американской молодежи: «Юноши и девушки, я призываю вас подчиняться велениям вашего сердца и воплотить в себе благородство мира. В любую эпоху существования человечества находилась особая нация, более благородная, чем другие, выдающиеся граждане которой стремились выразить интересы всеобщей справедливости, интересы всего человечества, рискуя при этом быть принятыми современниками за идеалистов и фантазеров. Кто же иной может играть эту роль, как не Соединенные Штаты? Кто же иной может взять это на себя, как не молодая Америка?»

СВОБОДНОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО

Акционеры, служащие, клиенты

Цель этой «непрерывной революции», составляющей историю американского народа, заключается в том, чтобы создать

общество свободных людей, где каждый может в меру своих способностей и возможностей быть творцом своей собственной судьбы. Эта идея резюмируется довольно просто: общество тем больше свободно, чем меньшим принуждениям подвергаются его члены. Какой может быть их свобода, если центральная власть, концентрирующая в своих руках всю экономическую мощь, обладающая неограниченным правом принимать решения, диктует им, что они должны думать, предпринимать, потреблять, как они должны использовать свои доходы, как они должны организовать свой досуг? Чем больше богатств распределено между отдельными людьми, чем больше имеется центров, призванных принимать решения, тем в большей степени каждый человек может управлять своими собственными делами так, как он считает это нужным, а не как решают за него представители государственной власти.

Отсюда убежденность американцев в том, что частная собственность, свободное предпринимательство и рыночная экономика являются самой верной гарантией личных свобод.

Американский предприниматель не является простым администратором, находящимся на службе у государства, которое предоставляет ему сырье, капиталы и предписывает ему качество и количество товаров, которые он должен производить. Он может свободно производить все, что он хочет, свободно распоряжаться своими капиталовложениями, свободно сочетать различные факторы производства для того, чтобы наилучшим образом удовлетворить запросы потребителей, которые через посредство механизма цен на рынках, где царит конкуренция, дают понять, что́ они предпочитают. Доход предпринимателя является вознаграждением за тот риск, которому он подвергается, доказательством его способностей, вознаграждением за его умение хорошо служить потребителю, так же как убытки и крах являются санкцией за его неспособность правильно предвидеть и рассчитывать. Эти просчеты, если они и имеют место, наносят ущерб лишь его фирме, в то время как просчеты государства, выступающего в роли промышленника и предпринимателя, бьют по всему обществу. Тем не менее глубокие перемены изменили с годами характер предпринимательства.

Когда капиталовложения стали очень значительными, разделение собственности и управления привело к тому явлению, которое Борнхейм называет «революцией менеджеров». Этот менеджер (директор), так же как и старый предприниматель-собственник, заботится о получении прибыли, но это уже не является его единственной заботой. Для того чтобы хорошо управлять таким сложным организмом, каким стало современное предприятие, нужно, по мнению Франка Абрамса из «Стандарт ойл оф Нью-Джерси», «вести дела акционерного

общества таким образом, чтобы добиться правильного равновесия между различными заинтересованными группами: акционерами, служащими, клиентами и всем обществом». Для рабочих, служащих, инженерно-технических кадров современное предприятие является прежде всего таким трудовым сообществом, от которого они ждут возможностей для расцвета своей личности и для продвижения по социальной лестнице. Нужно, чтобы рабочий, служащий, инженер радовался успехам своего предприятия, ибо это влечет за собой улучшение их собственного положения. Одновременно с этим изменилось понятие свободной торговли. Конкуренция теперь не обязательно является естественным следствием рыночной экономики. Естественный отбор стремится ограничить число предприятий в каждой отрасли производства, и предприниматели, ведшие длительное время между собой борьбу, могут счесть более разумным договориться между собой. Так, начиная с 1880 г. стали создаваться тресты, картели, синдикаты, захватившие в свои руки решающие секторы экономики с помощью методов, из-за которых их обвиняли в «экономическом бандитизме». Для борьбы против злоупотребления со стороны монополий конгресс, опираясь на право «регламентировать торговлю между Штатами», предоставленное ему конституцией, создал в 1887 г. Комиссию по торговле между штатами, которая поставила под свой контроль эксплуатацию железных дорог, а затем речного и автодорожного транспорта. Появилось целое антитрестовское законодательство — начиная с закона Шермана 1890 г., затем закона Клейтона и ряда дополнительных мер. Используя свое право контроля над финансами, конгресс создал Федеральное резервное управление для регулирования денежного обращения, банковской деятельности и кредитных операций.

Великая депрессия, наступившая в результате злоупотребления кредитом, бешеной спекуляции и нарушения золотого эталона, вынудила федеральное правительство Франклина Рузвельта вмешаться уже не просто в юридическом и административном плане, как случалось во времена Теодора Рузвельта, а в плане экономическом и социальном.

Закон Вагнера (5 июля 1935 г.) позволяет профсоюзам заключать коллективные трудовые договоры; Закон о социальном обеспечении (14 августа 1935 г.) заложил основу социального страхования и обеспечил защиту половине населения на случай безработицы и старости. И наконец, была осуществлена широкая программа общественных работ, самым выдающимся примером которой является деятельность Администрации по развитию водного, энергетического и сельского хозяйства долины р. Теннесси.

Рузвельтовский «Новый курс», а вслед за ним и «Честный курс» Трумэна свидетельствовали о новом подходе государст-

ва и общественного мнения к экономическим проблемам. Возникло убеждение, что продуманные и согласованные действия государственных властей могут исправить пагубные последствия естественного автоматизма, смягчить циклические кризисы, направить по нужному пути рыночную экономику, когда нарушаются ее факторы приспособляемости. Рузвельт сохранил капитализм, сделав его доступным для народных масс — рабочих и земледельцев. 14 октября 1936 г. он провозгласил: «Мое правительство спасло систему частной прибыли и свободного предпринимательства, находившуюся на краю пропасти, куда ее привели те, кто в настоящее время пытается запугать нас».

Рузвельтовский эксперимент изменил созданную основателями государства концепцию распределения прав и обязанностей между штатами и федеральным правительством в пользу последнего. С этих пор принято считать, что экономическая регламентация и социальное законодательство находятся в ведении федерального правительства. Для того чтобы выполнять свои новые обязанности, правительство должно было заменить старую «систему надзора» времен Джексона администрацией с многочисленными агентствами, в которых работают штатные чиновники, набираемые путем конкурса, что обеспечивает обстановку постоянства в управлении общественными делами и создает структуру истинного государства.

Рыночная экономика может развиваться лишь в таких институционных рамках, которые обеспечивают честный характер борьбы, запрещая создание коалиций между предпринимателями или между профсоюзами, что нарушало бы правильное функционирование механизма цен. Отсюда это антитрестовское законодательство против монополий, а также различные меры, регламентирующие право на забастовку, карающие коррупцию и злоупотребления со стороны профсоюзов, превратившихся в той или иной степени в капиталистов.

Никто уже более не оспаривает, что целью всякой экономической деятельности является благосостояние как можно большего числа людей, и поэтому капитализм вынужден становиться общественным капитализмом, допуская известное перераспределение национального дохода при помощи налоговой системы.

Американский капитализм под воздействием свободного предпринимательства в условиях общества, которое стремится к изобилию, превратился в «народный капитализм», где рабочий является держателем вкладов, акционером, и где весь народ участвует во владении средствами производства.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ДЕМОКРАТИИ

Правительство народа, из народа и для народа

Авраам Линкольн в Геттисберге (1863) дал следующее определение американской демократии: «Правительство народа, из народа и для народа». Эта формулировка требует соответствующей интерпретации, памятуя о том, что плебисцитарные режимы, как, например, Первая и Вторая империи во Франции, выдавали себя за выразителей народной воли, чтобы утвердить свой деспотизм. Муссолини и Гитлер заявляли: «Мы истинные демократы, так как мы находимся у власти в результате плебисцита, когда за нас проголосовало 95% населения».

Подобной двусмысленности удастся избежать, если слово «народ» будет интерпретироваться как совокупность отдельных индивидов какой-либо страны, а не как некая абстрактная общность вроде Нации, Государства, Класса, Расы. Именно ссылаясь на эти понятия, стремятся оправдать свое право на существование режимы, которые под предлогом общенациональных интересов приносят в жертву интересы отдельных личностей и подчиняют общественные свободы интересам государства. Если вспомнить большой средневековый спор об универсалиях, то можно сказать, что американцы — убежденные номиналисты: они верят лишь в эмпирические и конкретные реальности и не признают ценности общих понятий. Следовательно, определение Авраама Линкольна должно толковаться так: «Правительство индивидов, из индивидов, ради блага индивидов». Американская демократия ставит своей целью уважение, охрану, свободный расцвет человеческой личности, причем каждый индивид несет ответственность за свою собственную свободу и свой образ жизни. Отсюда следуют характерные черты демократии в Соединенных Штатах: плюрализм, конституционализм, федерализм, децентрализация власти, частное предпринимательство, рыночная экономика — все это содействует защите и выдвижению индивида. «Ключевым словом прогресса Соединенных Штатов, — пишет Рассел Давенпорт, — было слово свобода. Оно означает эмансипацию индивида: закон предоставляет ему свободу *стремиться к счастью* в соответствии с его собственными взглядами».

Чтобы понять американскую демократию, необходимо вернуться к ее истокам. Колонисты и эмигранты, заселившие 13 британских колоний, принесли с собой Закон о неприкосновенности личности, суд присяжных, установление налогов путем свободного голосования, ответственность представителей власти и вмешательство народа в обсуждение дел, касающихся всех, короче говоря, те английские права, которые по-

сле завоевания колониями независимости рассматривались как естественные права, предоставляемые создателем каждому человеку со дня его рождения. Эти права с самого начала действовали в общинах и поселках, где американцы закладывали основы самоуправления.

Как отмечает Токвиль, в то время, как повсюду в Европе на осколках олигархических и феодальных свобод средних веков торжествовала абсолютная монархия, в Новой Англии начиная с 1650 г. уже полностью сложилась та общинная жизнь, которая останется краеугольным камнем общественного и политического устройства страны. Община назначала должностных лиц, устанавливала, взимала и перераспределяла налоги. На центральных площадях, а позднее на городских собраниях в ратуше, обсуждались, как некогда в Афинах, все дела, которые затрагивали общие интересы граждан.

На основе общины было создано графство; на основе графства — штат; на основе штата — Союз; таким образом, процесс шел от периферии к центру. В то время как в Европе общественные свободы завоевывались в результате ожесточенной борьбы против центральной власти и привилегированных сословий, американец находил их у своей колыбели. Англичанин и француз завоевали свой суверенитет, американец получил его от рождения. Чтобы защитить права личности, законодатель умножил конституционные гарантии, стремясь оградить индивида от произвола законодателей и администрации, независимо от того, действуют ли они от имени отдельного штата или от имени всего государства. Отсюда разделение власти, взаимное уравновешивание ее компонентов посредством целой системы тормозов и балансов, а венчает все судебный контроль над конституционностью законов. Американская демократия — это правление закона, а не людей, причем отдельные законы подчинены основному закону — конституции. По мере возможности правители избираются гражданами и находятся под их контролем, либо мандат предоставляется на определенный, более или менее продолжительный срок.

Помимо конституционных гарантий, демократической процедуры выборов, деятельности партий, профсоюзов и групп давления, власть народа осуществляется через многочисленные каналы.

Когда возникает какая-то крупная проблема, представляющая общенациональный интерес, она обсуждается задолго до внесения ее в конгресс, на многочисленных форумах, начиная от собраний в школах до совещаний специалистов. Проблема освещается в печати, по радио, с тем чтобы народ был осведомлен о всех ее аспектах. Опрос общественного мнения поз-

воляет выяснить, что думает об этой проблеме народ. Тонны телеграмм направляются президенту, сенаторам, членам палаты представителей. Помимо данных, полученных от специально созданных в этих целях комиссий, сенат приступает к «слушаниям», которые дополняют информацию. Столь широкое обсуждение приводит к тому, что весь народ участвует в принятии наиболее важных решений и что внешняя политика в Соединенных Штатах обретает чаще всего двухпартийную форму.

Наконец, и главным образом, «Правительство народа, из народа» находит свое выражение в деятельности многочисленных религиозных, культурных, спортивных, филантропических и профессиональных ассоциаций, которые исходят из того, что индивиды могут решать свои собственные дела лучше, чем делает это патерналистское государство, которое смотрит на них как на вечных несовершеннолетних и решает за них, что им следует думать, чему они должны верить, как они должны решать свои дела и располагать своим досугом. Не доверяя государству, рассматривая его лишь как наименьшее зло, американцы охотно объединяются в ассоциации, чтобы по возможности обойтись без государства. Уже в XVII в. говорили, что американец — это «животное, которое любит ходить на собрания». С раннего детства он создает клубы. Начав учиться, он вступает в клубы, созданные его старшими товарищами. Он объединяется в общества для устройства праздников, для создания семинарий, больниц, школ, библиотек. Крупные университеты, такие, как Гарвардский, Йельский, Принстонский, Стэнфордский и др., являются частными заведениями. Поскольку никакая наследственная или чиновная иерархия не связывает их никакими ограничениями или дисциплиной, то американцы, собираясь вокруг круглого стола, чтобы прийти к согласию и действенным решениям, рассчитывают на «добрую волю», дружелюбие, дух сотрудничества, и это является одним из наиболее ярких проявлений духа подлинной демократии.

Чтобы был лучше понят дух американской демократии, следует сказать, что с ее точки зрения не личность существует для государства, а государство для личности. «Каждый индивид, — пишет Токвиль, — кем бы он ни был, обладает в достаточной мере разумом для того, чтобы руководствоваться им в тех делах, которые его особо интересуют. Эта великая идея лежит в основе политического и гражданского общества: отец семейства применяет ее к своим детям, власти коммун — к своему населению, власти провинций — к коммунам, штаты — к властям провинций, федеральные власти — к штатам. В применении ко всей нации эта идея становится принципом народного суверенитета...»

ФОРДИЗМ И ПОТРЕБЛЕНИЕ

Высокая заработная плата, низкие цены, «массовое производство»

К концу XIX в. американским наблюдателям могло показаться, что предвидения Маркса и Ленина действительно сбываются в двух отношениях.

Развитие средств коммуникации привело к тому, что начиная с 80-х гг. стали возникать гигантские тресты и картели, мошеннически обиравшие потребителей, которые пользовались их услугами и потребляли их продукцию. Кроме того, когда в результате колонизации Запада были достигнуты берега Тихого океана и заселена Калифорния, более уже не осталось неосвоенных земель, которые были стимулом для колонистов, обеспечивая им огромные свободные пространства и богатейшие природные ресурсы для развития экономики. Казалось, что отныне для дальнейшего экономического роста у США осталась только одна возможность: стать на путь захватнического империализма. На первый взгляд внешняя политика — политика «большой дубинки», связанная с именем Теодора Рузвельта, — подтверждала этот вывод. Таким образом, казалось, неминуемо сбывались два предвидения Маркса и Ленина: о концентрации производства в руках горстки монополий и о неизбежности империалистической политики с целью обеспечения экономического прогресса.

Однако именно в это время возникла новая концепция предпринимательской деятельности и новая техника производства, которым предстояло превратить капитализм для привилегированных в капитализм для народа.

Весной 1914 г. Генри Форд, создавший в Детройте массовое производство легковых автомобилей, объявил, что отныне он будет платить своим рабочим больше, чем любой другой предприниматель, и что каждый из них будет зарабатывать не менее 5 долларов в день, что у них будет самый короткий рабочий день, что он будет продавать свои автомобили дешевле, чем любой из его конкурентов, а прибылей получать без содействия банков больше, чем каждый из них. Пункт за пунктом он провел эту программу в жизнь.

Метод Форда крайне прост. Он заключается в выпуске массовой продукции, позволяющей снизить издержки производства за счет сокращения доли общих расходов на каждую единицу готовой продукции. Снижение издержек производства сказывается на продажной цене (что позволяет расширить клиентуру покупателей) и на заработной плате, позволяя предприятию повысить ее до такого уровня, чтобы рабочие могли стать потребителями выпускаемой ими продукции; более того, Форд пошел даже на сокращение рабочей недели до

5 дней, чтобы рабочие могли 2 дня подряд пользоваться автомашиной своего производства.

Тем самым движущей силой вместо погони только за прибылью стала заработная плата или, в более широком плане, погоня за покупательной способностью всего общества, от которой зависят, правда не в первую очередь, доходы предпринимателей. «Хозяин, служащий, покупатель,—заявлял Форд,— отныне образуют единое общество». Прибыль становится побочным продуктом коллективных взаимных услуг.

Успех фордизма, методы которого распространились на всю американскую экономику, свидетельствует о двух очевидных фактах: 1) существует противоядие против стремления империализма к захвату внешних рынков для поддержания темпов роста государственных доходов — создание новых внутренних рынков путем превращения трудящихся классов в класс потребителей с помощью высокой заработной платы и низких цен, что обеспечивается *массовым производством,* позволяющим снижать себестоимость изделий; 2) существует противоядие и против классовой борьбы: оно состоит в привлечении рабочего к участию в успехе предприятия либо в качестве потребителя производимых услуг и товаров, либо в качестве акционера, либо, наконец, с помощью различных других методов материальной заинтересованности, связывающих личные интересы рабочего с успехом предприятия. Именно это имел в виду Джордж Брукс, когда он заявил от имени конгресса производственных профсоюзов, что американский синдикализм основывается «на приятии капитализма».

В связи с этим фордизм предстает как ответ социализму, о чем писал Жюль Мок: «Покупательная способность труда непрерывно возрастает, поэтому работник заинтересован в сотрудничестве, подобно тому как хозяин заинтересован в повышении покупательной способности». Вот почему при этой новой форме капитализма не может быть и речи ни о непрерывном обнищании масс (это доказывает статистика), ни о классовых антагонизмах (это доказывают факты), ни об участившихся индустриальных кризисах, связанных с недопотреблением (это подтверждается опытом); заработная плата перестает быть жизненным минимумом, необходимым для воспроизводства рабочей силы, потому что кривая зарплаты, отрываясь от кривой цен, растет быстрее. Соответственно ослабевает антагонизм между трудом и капиталом. Покупательная способность трудящихся выросла в среднем в США на 248% с 1913 по 1955 г.

По мнению Андрэ Зигфрида, секрет американского процветания в значительной степени связан с практикой фордизма. Посетив США в 1955 г., он писал: «Я сохраняю все свое восхищение стариком Фордом, создателем философии производства. Придерживаясь этой философии, США всякий раз

неизменно добивались успеха, в то время как, отступая от нее, они сталкивались с кризисом». Именно практика фордизма позволила США осуществить великую цивилизацию масс и приступить к «постепенному осуществлению социализма без социалистов».

Подтвердился прогноз, сделанный Токвилем в 1828 г. на основе изучения американской демократии: неокапитализм породил тенденцию к выравниванию условий жизни и, следовательно, к сокращению разрыва между крайним богатством и крайней бедностью, к возникновению и росту численности средних классов.

В 1948 г. 21% американских семейств (более 8 млн. человек) имели доход свыше 5 тыс. долл. в год; в 1954 г. таких семей уже было 30% (12 700 тыс. человек); сверх того они получали надбавку на дороговизну. Далее, если в 1947 г. насчитывалось 5% семей с годовым доходом свыше 7,5 тыс. долл. (что составляло 23% национального дохода), то в 1954 г. насчитывалось 11% таких семей (на их долю приходился 31% национального дохода).

Однако наиболее поразительный пример представляют семьи с доходом от 5 до 10 тыс. долл. в год. В 1947 г. они составляли 11% всех семей (на их долю приходилось соответственно 22% национального дохода); в 1954 г. в эту категорию уже входило 35% семей, на долю которых приходилось 42% национального дохода. В 1965 г., характеризуя экономическое положение страны, президент Джонсон приводил следующие данные: «В течение четвертого квартала 1963 г. наш валовой национальный продукт составил 600 млрд. долл. в год: наша экономика впервые достигла такого показателя.

Точно так же впервые в нашей истории в 1963 г. средний заработок в промышленности превзошел 100 долл. в неделю; личный валовой доход (без вычета налогов) достиг в среднем 2500 долл. на душу населения». В конечном счете массовое производство и потребление, рост производительности труда полностью опровергли пессимистические предвидения тех экономистов, которые предсказывали застой капиталистической экономики, достигшей своей зрелости, и даже ее крах под тяжестью внутренних противоречий.

СВОБОДА

Собрания и референдумы

Будучи приверженцами идей Локка об общественном договоре и последователями гражданской практики протестантов, американцы считают, что политические учреждения имеют целью всей своей мощью обеспечивать защиту неотъемлемых прав человеческой личности, будь то права религиозного

происхождения, дарованные человеку создателем для осуществления своей свободной воли, будь то принципы естественного права, разработанные еще древнегреческими моралистами и римскими правоведами и позднее развитые Гроцием и школой прав человека. Эти права были выдвинуты Джефферсоном и сформулированы Медисоном в первых десяти поправках к конституции. Вначале они имели силу только для федерального правительства, затем были распространены на все штаты Союза. Таким образом, билль о правах является хартией свободы личности в США.

В первой поправке говорится: «Конгресс не должен издавать законы... стесняющие свободу слова и прессы или ограничивающие права народа мирно собираться и обращаться к правительству с просьбами о прекращении злоупотреблений».

Демократия ничего не стоит, если гражданам отказано в свободе высказывать свои мнения устно или в печати, приватно или публично; она исключает предание суду за такие высказывания, превентивную цензуру, запрещение объединений. На практике свободы ограничиваются в том случае, если они наносят ущерб аналогичным правам других лиц. Так, подсудными являются диффамация на страницах печати, подстрекательство к насилию.

Свобода слова наиболее ярко проявляется в США на общегородских собраниях, на которые приглашаются все граждане. Участники собрания имеют право требовать любых разъяснений, выступать в дебатах и участвовать в принятии решений по всем вопросам жизни города: по вопросам о налогах, бюджете, установлении жалованья должностным лицам, продаже общественного достояния, состоянии дорог, проблеме городского транспорта, торговых патентах. Специальный комитет занимается школьными вопросами. Таким образом, города имеют подлинно демократическое правление либо в форме прямой демократии, либо в форме ассамблей выборных лиц. Другим видом прямой демократии, основанной на свободе волеизъявления, является практика референдумов в случаях принятия законов, отстранения должностных лиц, внесения поправок к конституции.

В первой поправке говорится: «Конгресс не должен издавать законов о введении какой-либо религии или о запрещении свободно исповедовать какую-либо религию». Из этого вытекает нейтралитет государства по отношению к различным верованиям, столь многочисленным в США, а также по отношению к атеизму, что исключает всякую официальную или привилегированную религию. Никакая церковь, никакая секта, никакая группа атеистов не может получать прямую финансовую помощь правительства на культурные или пропагандистские цели. В церковно-приходских школах преподавание религии разрешено при условии, что финансирование осу-

ществляется не за счет средств налогоплательщиков. В отличие от монолитных обществ, которые навязывают государственную идеологию, американское общество является плюралистским, где различные верования ведут постоянный диалог, который является ферментом всей духовной жизни.

Свобода личности ничего не значит, если нет правовых гарантий. В США они сформулированы в четырех поправках билля о правах и в 4-х статьях федеральной конституции.

В V и XIV поправках говорится: «Никто не может быть лишен жизни, свободы или собственности без применения надлежащего судопроизводства». Это предотвращает произвольные аресты и приговоры в административном порядке, а также принятие законов, носящих конъюнктурный характер или же имеющих обратную силу. Кроме того, закон считается правильным лишь в том случае, если он согласуется с процедурами английского общего права (суд присяжных, право обвиняемого на очную ставку со свидетелями обвинения и право вызова в суд свидетелей защиты). В частности, суд должен быть согласован с правом каждого гражданина требовать компетентного судебного разбирательства по делу любого арестованного лица и обоснования действий со стороны властей, произведших арест. Другие гарантии, охраняющие обвиняемых до суда, заключаются в запрещении производить самовольный обыск и изъятия, подвергать кого бы то ни было судебному преследованию иначе, как по решению Большого суда присяжных; в признании за обвиняемым права на ознакомление с обвинительным актом и на разбирательство его дела на открытом заседании в самые кратчайшие сроки с участием надлежащих судей.

Такое законодательство и такое судопроизводство обеспечивают защиту основных свобод личности. Именно поэтому США казались обездоленным и гонимым всего мира страной приюта и безопасности, в связи с чем пришлось ввести некоторые ограничения в отношении массовой иммиграции, в то время как сдерживать эмиграцию так и не пришлось, поскольку люди всегда передвигаются в одном направлении — от рабства к свободе.

Среди прав личности фигурирует право частной собственности. Это право в значительной степени лежит в основе других прав и свобод, в частности свободы выражения мнения. О какой свободе мнений может идти речь в стране, где все типографии, газеты, периодические издания, издательства, радио, телевидение, помещения для собраний являются собственностью государства, то есть политической группы, которая стоит у власти. Без минимального личного имущества, считают американцы, государство может оказывать на главу семьи самое эффективное давление, лишая его работы и обрекая на голод.

Самым дерзновенным правом, которое провозгласили авторы американской конституции, является право стремиться к счастью. Это означало разрыв с янсенистской и пуританской концепцией бытия, согласно которой человечество — это сборище жалких грешников, обреченных на вечное проклятие, если они будут относиться к земной жизни иначе, как к искуплению. Провозглашение этого права перекликалось с призывом Попа: «О счастье, наше благо и наша цель!» XVIII век верил в счастье, потому что он предвидел, что благодаря просветительству, благодаря науке и технике человек может стать хозяином своей судьбы и беспредельно улучшить условия своей жизни. Этот разумный оптимизм подкреплялся сознанием того, что любой человек имеет право на свою долю счастья и что ни одно правительство не имеет права произвольно жертвовать целыми поколениями с тем, чтобы в необозримом будущем достигнуть проблематичного рая, как будто люди будут тогда более достойны счастья, чем их предшественники.

Поиск счастья является составной частью американской мечты. Он отражает те идеалы потомков первых колонистов, которые заставили Франклина Рузвельта сказать: «Вцепитесь в свою мечту», если она обогащает жизнь материально и духовно.

СВОБОДНЫЙ МИР

Назначение Америки — освобождать

Восставшие английские колонии, которые основали США, были первоначально заселены преследуемыми людьми, бежавшими от нетерпимости и нищеты у себя на родине, в Европе. Американские инсургенты мечтали только об одном: жить в мире, вдали от раздоров Европы, не вступая ни в какой союз, способный втянуть их в распри Старого Света. Это стремление к изоляции нашло отражение в прощальном послании Вашингтона американскому народу, которому он советовал держаться «в стороне от европейских дел». Оно же было выражено в доктрине Монро, направленной против всякого вмешательства европейских держав в дела Нового Света. Эта «блестящая изоляция» оказалась возможной благодаря тому, что океаны, омывающие США, были плохими проводниками войн, а также благодаря охране со стороны британского флота, который нес караул на море.

Первая и вторая мировые войны положили конец изоляционизму. Они показали американскому народу, родина которого стала крупнейшей индустриальной державой мира, что в эпоху подводных лодок, авиации и ракет невозможно отгородиться от остального мира. Время охранительной силы океанов и неприкосновенности святилищ ушло в прошлое. С

вступлением в нашу эпоху война и мир стали неразрывны. Стремясь к сохранению мира, американский конгресс решил не повторять ошибок сенаторов, отклонивших в 1920 г. проект договора, предложенный В. Вильсоном в качестве основы будущей системы мира. США вступили в ООН, энергичным сторонником которой был президент Рузвельт. В этот день США распрощались с исконным изоляционизмом и распахнули окно в мир, что нашло свое выражение в международном сотрудничестве, принимающем различные формы в зависимости от того, идет ли речь об обороне, о помощи или создании организаций.

Американское правительство считает, что для сохранения мира необходимо защищать все народы, которым угрожают любые формы империализма, будь то «горячая» или «холодная» война, «захваты» или «подрывная деятельность».

Именно в интересах защиты свободного мира были созданы такие организации, как НАТО, АНЗЮС, СЕАТО.

Защита мира силой оружия недостаточна для искоренения тех глубинных причин, которые толкают отчаявшиеся народы на поиски выхода путем войны. Первой из таких причин является нищета. Исходя из этого очевидного факта был принят 4-й пункт президента Трумэна, положивший начало экономической и технической помощи слаборазвитым народам (ЮНРРА), а также план Маршалла, который, по мысли его автора, должен был распространиться на все народы, просящие о помощи или же не отказывающиеся от нее, были организованы Союз ради прогресса для народов Латинской Америки, Корпус мира (см. гл. 53).

Однако сохранение мира, борьба с нищетой и невежеством сами по себе недостаточны. Необходимо создать такую организацию, которая улучшит взаимопонимание между народами путем распространения информации, свободы обмена, предупреждения экономических кризисов, международной взаимопомощи. Именно этой задаче посвящена деятельность таких специализированных учреждений, как ГАТТ, БИРД, МВФ и ЮНЕСКО (см. гл. 52).

В силу исконного изоляционистского рефлекса американцы не испытывают влечения к мировому лидерству. Их больше всего устроило бы, если бы Европа, преодолев раскол и организовавшись, могла сотрудничать с ними на основе равноправного партнерства. Ничто бы так не устроило их, как достижение контролируемого разоружения, которое позволило бы избавиться от разорительных военных бюджетов, диктуемых концепцией равновесия страха, и обратить на помощь слаборазвитым народам средства, сэкономленные на вооружении. Только тогда они сочли бы выполненной задачу, завещанную им основателями их государства: «Назначение Америки — освобождать».

Институты

39. Система государственного управления
40. Организация власти
41. Роль партии

4 Зак. 44

39. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

САМОУПРАВЛЕНИЕ

Революция, пришедшая с Запада

Американский гражданин желает прежде всего иметь право «самому управлять собой»; ничто ему не чуждо в такой степени, как передача этого права в руки всемогущих руководителей, которые, используя свое господствующее положение, могли бы неограниченно долго оставаться у власти. Американец хочет постоянно иметь право менять руководителей, и он осуществляет это право во время очередных выборов. В конечном счете больше всего ему по душе самому решать свои дела. Его нынешнее процветание доказывает, что это ему удается хорошо.

Соединенные Штаты Америки являются одной из наиболее старых демократий в мире. Это один из тех редких случаев, когда вся история нации прошла при демократическом строе (по крайней мере в значительной степени демократическом), установленном еще за полтора века до достижения независимости. За исключением, может быть, маленькой Швейцарской республики, нет такой другой страны, которая бы позволяла своим гражданам так полно, так часто и так эффективно вмешиваться в дела «правительства» и притом на всех уровнях.

Развитие демократии в Америке происходило медленно, но без взрывов, носило органический и естественный характер. Это объясняется в большой мере действием случайных факторов, совокупностью влияний, сказывавшихся в геополитическом плане на поведении и взглядах первых пионеров и на интересах местных общин.

Американская демократия пустила свои первые корни на каменистой почве Новой Англии после появления первых колонистов в 1620 г. Удаленность от метрополии с ее властями, требования географической среды и конгрегационность церковной организации привели к тому, что политическая власть, первоначально принадлежавшая чиновничьей олигархии, быстро перешла в руки гражданского общества в самом широком смысле слова.

Разумеется, во многих аспектах в колониальную эпоху демократия была иной, чем в современной Америке.

Во-первых, верховная власть — суверенитет — принадлежала британской короне и парламенту метрополии. Прерогативы демократических властей самих колоний законодатель-

но ограничивались Лондоном и многократно пересматривались. Однако на протяжении почти всего колониального периода контроль со стороны метрополии фактически сводился к минимуму.

Во-вторых, в этот период были отстранены от участия в решении государственных вопросов некоторые группы граждан. Существовал имущественный ценз, но этот ценз был обычно столь низким и предъявляемые условия столь доступными, что лишь очень немногие избиратели не допускались к голосованию. Тем не менее в число избирателей не входили негры, женщины и иногда католики и евреи.

Первоначальная американская демократия отличалась от нынешней также степенью участия граждан в общественных делах: оно было меньше из-за трудностей коммуникаций, большой продолжительности рабочего дня и рабочей недели, низкого уровня гражданственности даже среди тех, кто был допущен к управлению жизнью общества.

С созданием континентального конгресса в 1774 г., с образованием Конфедерации в 1781 г., а затем Федерального союза в 1787 г. дух демократии все более и более широко распространялся и охватил в конечном счете всю нацию.

С другой стороны, на каждой из последующих стадий постепенно возрастал авторитет центральной власти. Конституция 1787 г. не была до конца демократичной, поскольку она не предусматривала всеобщего и обязательного избирательного права. Однако ее нельзя считать и антидемократичной, потому что решение этого вопроса передавалось на усмотрение самих штатов. А штаты предоставляли большинству своих граждан столь значительные демократические права, что новый режим не мог не отразить общего правила.

Демографический взрыв в периферийных районах Запада сразу же после Войны за независимость также бесспорно оказал влияние на демократизацию нации. К Западу от Аппалачских гор жизнь протекала в условиях наибольшего равенства. Единственными факторами успеха были, как правило, личные способности, смелость, удача и честолюбие. Это обстоятельство должно было неизбежно повлечь за собой важные политические последствия, выражением которых явилась так называемая «революция Джексона».

В годы правления этого президента были окончательно упразднены последние остатки цензовых ограничений и простые люди получили возможность, утвердив свои политические права, осуществлять их так твердо и напористо (в этом определении отнюдь нет преувеличения), как никогда ранее.

Хотя «революция Джексона» получила толчок с Запада, из районов, расположенных за Аппалачами, ее влияние сказалось на всей стране в целом.

Отныне американская демократия развивается главным

образом по линии совершенствования государственных органов, выражающих народную волю, а также по линии предоставления избирательного права всем гражданам, которые были лишены его, в частности католикам, евреям, женщинам и неграм.

Католики и евреи становятся полноправными избирателями с середины XIX в. Негры получают право голоса (по крайней мере теоретически) в 1870 г., когда была принята XV поправка к конституции. Однако это право, носившее часто формальный характер, медленно внедрялось в практику и не скоро приобрело реальный характер (можно сказать, что американские негры начали свою собственную «революцию Джексона» лишь в период второй мировой войны). Что касается женщин, то в ряде штатов они получили избирательное право в 1869 г., а на всей территории Соединенных Штатов только в 1919 г., с принятием XIX поправки к конституции.

Основные новшества, сформировавшие, по крайней мере в значительной степени, механизм американской демократии, были осуществлены в период так называемой прогрессивной эры 1900 — 1920 гг.

Конечно, в результате этих реформ американский гражданин должен нести на своих плечах более тяжелое, чем где бы то ни было, бремя прямого участия в делах общества.

Так, в частности, ему надлежит выбирать значительное число должностных лиц, которые не являются выборными в большинстве других стран:

1. Представителей исполнительной власти на самых различных ступенях: президента, губернаторов 50 штатов Союза, мэров в $^3/_4$ местных общин (все они избираются прямым и всеобщим голосованием).

2. Высших должностных лиц штатов, а также множество «местных» чиновников, в том числе ответственных секретарей «департаментов», построенных по принципу министерств крупного современного государства, в том числе департаментов, исполняющих функции министерств юстиции и финансов; шерифов, прокуроров, инспекторов учебных заведений, а также контролеров и всякого рода ревизоров на уровне графств; наконец, ответственных администраторов, секретарей, казначеев, даже полицейских чинов и следователей на уровне муниципалитетов.

3. Представителей законодательной власти, то есть федеральный конгресс и конгрессы 50 штатов (состоящие, за исключением 1 штата, из 2 палат), муниципальные советы (некоторые из них также имеют две палаты); все они избираются прямым голосованием. Следовательно, в большинстве случаев американцы выбирают членов по меньшей мере 5 законодательных органов: сената и палаты представителей в

Вашингтоне, соответствующих палат своего штата и 1 (а в ряде случаев даже 2) муниципального совета.

4. Членов административных советов и инспекторов на уровне штатов и местных общин, иными словами, множество выборных комитетов или комиссий, обеспечивающих управление и инспекцию над учебными заведениями, больницами, музеями, библиотеками, надзор за администрацией графств и муниципалитетов, соблюдением правил уличного и дорожного движения, продажей алкогольных напитков, функционированием коммунальных предприятий, правильностью взимания налогов и даже за деятельностью полицейской и противопожарной служб и т. д.

5. Представителей судебной власти, то есть определенную часть, если не всех (во всяком случае, в 49 штатах), членов суда, мирового судью, верховный суд штата (федеральный Верховный суд, как мы увидим ниже, избирается на другой основе).

6. Членов учредительных ассамблей, то есть народных представителей, избираемых лишь для работы над конституцией штата и не имеющих никаких других законодательных функций; в большинстве конституций штатов поправки вносились именно этими ассамблеями, которых было более 200 в истории США.

7. Кандидатов партий на выборах; все штаты, кроме Индианы, проводят перед всеобщими выборами так называемые первичные выборы, на которых члены крупных политических партий отбирают сами, путем прямого голосования, кандидатов, которых их партия выставит на предстоящих выборах, с тем чтобы не допустить монопольного выдвижения этих кандидатов от партии узкими группами активистов.

8. Ответственных деятелей и руководителей политических партий; во многих штатах члены ассамблей и конгрессов, казначеи, счетчики голосов, бухгалтеры и другие работники аппарата политических партий в обязательном порядке избираются во время первичных выборов, о которых говорилось выше.

Кроме того, американские избиратели удивительно часто пользуются правом «инициативы», или «референдума». Речь идет о праве граждан выносить на суд всех избирателей предложения, по которым будет проводиться референдум. Для этого достаточно представить петицию, получившую требуемое число подписей (различное в разных случаях). Другие виды референдумов проводятся не в результате петиции, а на основе положений костиуции или же по инициативе властей, желающих выяснить мнение и пожелания избирателей по конкретному вопросу. В некоторых штатах во время выборов, проходящих 1 раз в 2 года, избиратели, голосуя за своих кандидатов, должны также высказаться по нескольким проек-

там, выдвинутым на основе референдумов, причем иногда число проектов достигает 15—20 (это может быть, например, вопрос о том, следует ли создать при муниципалитете платную должность помощника мэра, или же вопросы об изменении школьной системы в том или ином округе, о выпуске займа и т. д.).

Все эти избирательные функции приводят к такой активности граждан, какая, как правило, не наблюдается в других странах. Они во многом способствуют поддержанию у американского гражданина интереса к общественным делам и стимулируют его участие в управлении страной и обществом на всех уровнях.

Таков узкий смысл термина самоуправление[1], то есть права народа самому управлять своими делами, а не подчиняться руководителям, которых он не может свободно избирать или же кандидатура которых ему навязывается.

В настоящее время считается, что в выборах в США принимает участие 85% зарегистрированных избирателей, то есть примерно столько же, если не больше, сколько в большинстве демократических государств.

Американская демократия целиком основана на свободном, всестороннем и активном участии граждан в функционировании государственных учреждений.

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО

Устрица и сутяги

В 1785 г. штаты Виргиния и Мэриленд затеяли тяжбу, подобно сутягам Лафонтена, относительно права собственности на устриц, которые могли быть выловлены в Чесапикском заливе. Как и в басне Лафонтена, эта тяжба привела к целому ряду совершенно неожиданных последствий, дав толчок развитию государственного строя Америки в направлении федерации.

Впрочем, вышеупомянутые штаты продолжают до настоящего времени вести спор из-за устриц этого залива.

---

[1] Автор и редакторы этой и следующих статей настоящего издания отдают себе отчет в том, что они столкнулись с практически непреодолимой терминологической трудностью. Дело в том, что термин «управление» имеет в американской политической науке такой смысл, эквивалента которому нельзя найти, по-видимому, ни в одном другом языке, в том числе и в английском, употребляемом в Великобритании. Он обозначает совокупность учреждений, управляющих всей страной или же местными общинами. В применении к традиционно демократическому политическому строю термин «управление» охватывает исполнительную, законодательную и судебную власть, а также всю бюрократическую надстройку над ними.

До 1788 г. единственной центральной властью была система, установленная статьями Конфедерации 1781 г.: это была скорее наднациональная организация вроде существующих в наши дни Европейского экономического сообщества или НАТО, чем современное государство. Каждый из 13 штатов сохранял «свое верховенство, свою свободу и независимость, равно как и всю власть, всю юрисдикцию и все права, которые не предоставлены этой Конфедерацией Соединенным Штатам, собравшимся на конгресс».

Конгресс, конечно, имел исключительную компетенцию в области национальной обороны и внешних сношений, но все другие политические вопросы оставались в ведении штатов. И даже в сфере своей юрисдикции конгресс не имел права принимать решения по важным вопросам без согласия по меньшей мере 9 штатов из 13.

Еще более ограниченными были средства, которыми он располагал для осуществления своей власти. Не было ни общенационального правительства, ни главы исполнительной власти, ни министров, ни судей, ни законодательных органов. Конфедерация не могла заставить штаты выполнять ее решения.

И вскоре стало очевидным, что, не имея ни власти, ни средств, необходимых для осуществления функций управления, Конфедерация не могла удовлетворять молодую, бурно развивающуюся нацию.

Спор об устрицах Чесапикского залива стал одним из тех моментов, которые выявили слабые стороны статей Конфедерации и привели к созыву в 1787 г. в Филадельфии Учредительной ассамблеи.

Участники ассамблеи внесли в организацию государства 3 важных изменения.

Во-первых, они предоставили в распоряжение центральной власти средства воздействия, которыми располагает всякое истинное государство, и образовали соответствующие государственные институты.

Далее, они предоставили ей право юрисдикции в вопросах торговли между штатами и внешней торговли, а также в области обороны и дипломатии и уполномочили ее «подавлять любое восстание» в штатах Союза.

Наконец, они внесли определенную гибкость в само определение полномочий центральной власти, не только не включив в конституцию то положение из статей Конфедерации, по которому юрисдикция центральных властей ограничивалась «специально предоставленными» правами, но и дополнив текст конституции «эластичным положением», предоставлявшим конгрессу право «издавать законы, которые окажутся необходимыми и уместными» для осуществления власти в масштабе всей страны. Ниже (см. гл. 40) будут охарактери-

зованы федеральные органы США (законодательный орган — конгресс; исполнительный орган — президент; судебный орган — Верховный суд), а также прерогативы и компетенция центральной власти и штатов, основанные на принципах федерализма, к изложению которых мы теперь переходим.

Юрисдикция государства такова, что в федеральной конституции всегда трудно определить, каким образом эта юрисдикция будет распределена между различными «администрациями» — администрацией всей Федерации, администрацией штатов-членов и администрациями местных общин.

Американская конституция делит правительственные права на восемь категорий: предоставленные, вытекающие, имманентные, зарезервированные, отнятые, исключительные, параллельные и обязательные.

Первые четыре категории включают в себя права федерального правительства и будут рассмотрены в этом разделе, так же как и две другие категории, которые определяют отношения между Федерацией и штатами. Остальные будут рассмотрены в последующих главах.

Предоставленные права. Власть федерального правительства основывается в первую очередь на предоставленных правах, то есть на правах, предоставленных ему самим текстом конституции.

Эти права перечислены в 17 абзацах ст. I. Из них 4 относятся к государственным финансам: право устанавливать налоги, выпускать займы, чеканить деньги и наказывать фальшивомонетчиков. Четыре других касаются национальной обороны: право объявлять войну, пресекать пиратство, формировать и содержать армию, снаряжать флот и издавать воинские уставы. В двух абзацах определяется право федерального правительства регламентировать дела милицейской службы штатов. Пять абзацев посвящено вопросам торговли и связанным с нею проблемам, в частности проблеме регламентации торговли между штатами и с иностранными государствами, банкротствам, авторскому и патентному праву, вопросам мер и весов, а также деятельности почтовых учреждений. В одном из абзацев конгрессу предоставляется право учреждать суды и систему судопроизводства; а в другом за конгрессом признается верховная власть над Колумбийским федеральным округом (где расположена федеральная столица Вашингтон). В разделе, относящемся к банкротству, имеется статья, признающая за федеральным правительством право натурализировать иностранных граждан.

Вытекающие права. Последней в перечне прав, предоставленных федеральному правительству, стоит статья, разрешающая конгрессу «издавать законы, которые окажутся необходимыми и уместными для осуществления как вышеперечисленных прав, так и всех других прав, предоставленных этой

конституцией правительству Соединенных Штатов или же тому или иному из его департаментов или должностных лиц».

Уже в 1819 г. в своем решении по делу Маккалоха против штата Мэриленд Верховный суд признал конституционность решения конгресса о создании федерального банка, несмотря на то что в конституции нет специального разрешения на это. Решение суда основывалось на том, что такой банк является средством осуществления предоставленных прав в области государственных финансов, в связи с чем данную меру можно считать «необходимой и уместной».

Вообще Верховный суд никогда не стремился давать оценку тому или иному закону, принимаемому в соответствии с положением о «необходимых и уместных» мерах; он ограничивался тем, что рассматривал, имеет ли подобная мера отношение к осуществлению предоставленных прав. В результате конгресс всегда имел широкую возможность пользоваться этими правами, что часто приводило к расширению прерогатив федерального законодательного органа.

Имманентные права. Теория признает, что определенные права имманентно присущи самой природе федерального правительства. Права эти главным образом из области международных отношений.

Конфедерация в свое время предоставила конгрессу право назначать и принимать послов, а также заключать договоры и союзы.

Конституция передала большинство прерогатив конфедерального конгресса федеральному конгрессу, предоставив в то же время президенту право руководить внешними сношениями, кроме тех случаев, когда речь идет о заключении договоров, ратификация которых требует одобрения сената большинством в $^{2}/_{3}$ голосов, и о войне, которая может быть объявлена только конгрессом. Штатам к тому же запрещено заключать какие бы то ни было договоры с иностранными державами.

Однако все это охватывает лишь незначительную часть того, что принято называть «внешнеполитическими сношениями». Все прочие, необходимые для их осуществления полномочия, которые не были упомянуты выше, в любом случае входят в компетенцию федерального правительства, а не штатов.

Положение об имманентных правах было четко сформулировано в постановлении Верховного суда от 1936 г. (дело США против «Кертис-Райт экспорт корпорейшн»), в котором говорится:

«Право объявления и ведения войны, заключения мира, установления дипломатических отношений с другими суверенными государствами, хотя об этом и не говорится в конституции, принадлежит федеральному правительству вследствие

его общенационального характера». Совокупность этих прав очень велика, однако она имеет свои пределы и не затрагивает чисто местных интересов, входящих в исключительную или поделенную компетенцию штатов.

На первый взгляд может показаться, что создание действенного федерального союза должно было привести к лишению штатов ряда существенных прав. Однако этого не произошло: власть, предоставленная федеральному правительству, никогда не осуществлялась и не могла осуществляться ни одним из штатов, взятых в отдельности. Ни один из них не имел возможности обеспечить только своими силами оборону против крупных европейских держав или же вести в своих интересах внешние сношения. Точно так же ни один из штатов не мог регламентировать торговлю между штатами. Права, предоставленные федеральному правительству, были определены таким образом, чтобы оно могло решать проблемы, выходящие за рамки исключительной компетенции любого отдельно взятого штата, в то время как все прочие вопросы в принципе оставались в компетенции штатов.

Зарезервированные права. К этим «прочим вопросам» и относятся так называемые «зарезервированные права». Сюда входят: полицейская служба, регламентация торговли внутри каждого штата, законодательство в области гражданских, торговых и уголовных дел, а также право юрисдикции в таких важных областях, как просвещение, медицинское обслуживание, дорожная сеть, досуг, транспорт и связь внутри штата.

Первая конституция молчаливо предполагала, что все остальные местные права предоставляются самим штатам. Однако противники конституции критиковали отсутствие специального положения на этот счет и требовали принятия соответствующей поправки. Это было сделано в X поправке, где говорится: «...права, не предоставленные конституцией Соединенным Штатам и не отнятые ею у штатов, принадлежат штатам или народу».

Отнятые права. Некоторые права специально отняты конституцией у федерального правительства и (или) у штатов. В первоначальных статьях конституции содержатся положения, запрещающие штатам вмешиваться в юрисдикцию федерального правительства. Например, как мы уже видели, штаты не имеют права «заключать договоры, вступать в союзы или в конфедерации, чеканить монету, выпускать кредитные билеты, назначать что-либо, кроме золотой и серебряной монеты, средством уплаты долгов» и т. д. Они не могут также облагать пошлинами предметы ввоза и вывоза, вступать в сношения с иностранными державами, содержать в мирное время войска или военные корабли, объявлять войну. Они не могут даже заключать друг с другом договоры без согласия конгресса.

Имеются также аналогичные положения, относящиеся к федеральному правительству. Однако их значение более ограниченно, иначе это было бы несовместимо с доктриной «зарезервированных прав». Если федеральное правительство пользуется только предоставленными ему правами, то нет смысла лишать его каких-либо других прав. В первом варианте конституции есть только одно четкое исключение из этого принципа: конгрессу запрещалось принимать в Союз новые штаты, территория которых входила бы в территории уже существующих штатов. (Это положение было нарушено в связи с вступлением в Союз Западной Виргинии после ее отделения от Виргинии; правда, это произошло в 1861 г. после заявления этого штата о выходе из Союза.)

Вскоре после вступления в силу конституции Верховный суд признал законным возбуждение судебного дела гражданина какого-либо штата против любого другого штата. Это постановление противоречило духу конституции, хотя и соответствовало ее букве. Для предотвращения подобных нарушений воли авторов конституции была принята XI поправка, запрещающая федеральным судам принимать к рассмотрению тяжбы между отдельными штатами и гражданами других штатов или же иностранных государств.

По существу, у федерального правительства и у штатов отняты те права, в связи с которыми могла возникнуть угроза правам личности.

Поскольку этот важнейший принцип является основой индивидуальной свободы и затрагивает отношения между государством и личностью, то он выходит за рамки этого раздела и будет рассмотрен в гл. 38.

ШТАТЫ СОЮЗА

Конфликты по вопросам юрисдикции

После того, как мы рассмотрели вопрос о разделении прав между 50 штатами и Федерацией (см. выше), остановимся теперь на исключительных, параллельных и обязательных правах штатов, а также на конфликтах в области юрисдикции.

Исключительные права. Некоторые права могут осуществляться только одним из штатов или только федеральным правительством. Мы уже рассматривали права, предоставленные федеральному правительству, теперь же следует сказать, что исключительными являются также права, предоставленные штатам в силу того, что они не возложены на федеральное правительство. В применении этого правила возможны некоторые отклонения, в частности в том случае, когда одна из двух заинтересованных сторон сама не осуществляет

своих исключительных прав. Так произошло, например, в вопросе о банкротствах. Хотя право регламентации в этой области зарезервировано конституцией за федеральным правительством, это последнее осуществляло его в течение 111 лет лишь от случая к случаю, в то время как все остальное время дела о банкротствах решались самими штатами. То же самое иногда случалось в отношении торговли между штатами. Так, в связи с отсутствием федеральной регламентации штаты сами принимали постановления об использовании в торговле легковых и грузовых автомашин.

И наоборот, некоторые права, первоначально четко не определенные как исключительные, фактически стали таковыми. Так было в вопросе о борьбе с подрывными организациями, особенно после того, как Верховный суд признал приоритет в этой области решений федерального правительства над решениями штатов.

Параллельные права. В противоположность исключительным правам параллельные права могут осуществляться одновременно и штатами и федеральным правительством. Так обстоит дело с правом установления налогов, выпуска займов и использования казенных фондов. Можно даже сказать, что этот параллелизм является одним из важнейших элементов федерализма, предотвращая подчинение отдельных штатов всей федерации, и наоборот.

Обязательные права. Некоторые права по своей природе обязательны для федерального правительства или же для правительств штатов. Каждый штат обязан выдавать преступников по требованию другого штата, признавать «законность судебных постановлений» других штатов, а также действенность ряда официальных документов, например водительских прав. Каждый штат должен предоставлять гражданам других штатов такие же «привилегии и льготы», какими пользуются его собственные граждане, без какой бы то ни было дискриминации, за исключением особых требований, вроде определенного срока оседлости в данном штате, чтобы получить право участвовать в голосовании, быть избранным, оформить развод и т. д.

Со своей стороны федеральное правительство также имеет ряд обязательных прав, например, право гарантировать любому штату республиканский строй, защищать его от нашествий и даже от любых внутренних насильственных действий (это последнее уточнение необходимо, чтобы объяснить использование федеральных войск в Алабаме и в других штатах во время недавних расовых инцидентов).

Конфликты по вопросам юрисдикции. Непрерывно возрастающая, начиная с конца XVIII в., сложность государственной жизни, многообразие прав, установленных конституцией, естественное соперничество заинтересованных правительств и

трудности в точном определении функций каждого из них — все это неизбежно приводило к конфликтам между штатами и федеральным правительством в отношении использования ими своих прав. В конституции имеется на этот случай две статьи. В первой говорится о так называемом главенстве, вторая касается юрисдикции федеральных судов. Статья о главенстве гласит, что «конституция и законы Соединенных Штатов, которые будут издаваться в соответствии с ней, равно как договоры, которые заключены или будут заключены Соединенными Штатами, должны считаться верховным законом страны, а судьи в каждом штате должны придерживаться этого закона, даже если некоторые положения конституции или законов какого-либо штата противоречат ему».

Эта статья является важнейшим элементом конституции. Без нее Союз оказался бы во власти центробежных сил штатов, ведущих борьбу за превосходство друг над другом в ущерб федеральному правительству.

Согласно ст. 3 конституции, федеральная судебная юрисдикция распространяется на «...все дела по вопросам права и справедливости, какие могут возникнуть из этой конституции, из законов Соединенных Штатов и из договоров, которые заключены или будут заключаться Соединенными Штатами... на споры, в которых Соединенные Штаты являются одной из сторон; на споры между двумя или несколькими штатами...» и на все дела, когда федеральная власть оспаривается. Тем самым федеральная судебная власть оставляет за собой право решать, находятся ли действия того или иного штата в противоречии с конституцией или с действующими федеральными законами и договорами.

Это рассмотрение федеральных структур дает лишь некоторое, неполное представление о функционировании американской федеральной системы.

Помощь, оказываемая федеральной властью штатам

В области внутренних дел страны редко случается так, что та или иная сложная проблема четко подпадает под компетенцию либо федерального правительства, либо того или иного штата. Еще реже федеральные власти и власти штатов пытаются решать такие проблемы, не обращаясь за содействием друг к другу. Хотя этот принцип применяется на основе взаимности, ясно, что федерация оказывает помощь штатам чаще, чем получает ее от них. Тем не менее штаты играют важную, хотя и постепенно уменьшающуюся роль в военных вопросах в связи с тем, что в мирное время они содержат Национальную гвардию, а в случае войны сотрудничают с федеральным правительством в делах мобилизации. Со своей стороны федеральное правительство помогает штатам в улучшении дорог, в вопросах образования, сельского

хозяйства, охраны природных богатств, системы социального страхования и здравоохранения. По большинству этих вопросов конституция дает достаточные основания для федеральной помощи. Так, например, хотя содержание внутренних путей сообщения является делом каждого штата, федеральные власти также используют их для транспортировки почты и для перевозок между штатами, что и обосновывает участие федерального правительства в расходах на содержание и строительство дорог. Примерно то же самое можно сказать и о всех других вышеупомянутых случаях.

При отсутствии конкретного обоснования всегда можно сослаться на конституционную обязанность федеральных властей заботиться о благосостоянии граждан страны. Так обстоит дело, в частности, в вопросах социального обеспечения и помощи в жилищном строительстве.

Нередко федеральные власти предлагают помощь штатам с условием, что эти последние будут участвовать в намеченном мероприятии. Именно так следует расценивать дар штатам 75 млн. *га* земли в XIX в. для строительства зданий высших учебных заведений. В наши дни федеральное правительство субсидирует выдачу учащимся школ молока и завтраков на сумму до 250 млн. долл. Иногда помощь оговаривается рядом условий ее эффективности: субсидии предоставляются только в том случае, если претендующие на них учреждения работают достаточно высококачественно; в других случаях федеральные фонды предоставляются штату в том случае, если он выделяет на данные цели равную сумму.

Именно эта концепция федерализма на базе сотрудничества характерна для существующего разделения прав между местными и федеральными властями, и, по-видимому, она вполне удовлетворяет требованиям эффективности, гибкости и свободы современного демократического общества в том виде, в каком его представляют себе в Соединенных Штатах. Все штаты избирают всеобщим голосованием главу своей исполнительной власти, носящего титул губернатора. В первый период существования республики в этом имелись некоторые различия между штатами. В некоторых штатах губернаторы избирались законодательным органом, в других вместо губернатора существовал коллегиальный совет. Однако вот уже более столетия повсюду утвердилась нынешняя система.

Институт губернаторов имеет в Америке давнюю традицию, возникшую до провозглашения республики. Например, в Массачусетсе первый губернатор был избран в 1630 г.

В трех штатах (Массачусетс, Мэн и Нью-Гэмпшир) губернатор осуществляет некоторые функции в сотрудничестве с выборным исполнительным советом. $^2/_5$ всех губернаторов избираются на 2 года, остальные — на 4 года.

Во всех штатах, за исключением Небраски, существует двухпалатная система законодательной власти по примеру вашингтонского конгресса. Во всех штатах, кроме 4, нижняя палата избирается на 2 года (как в конгрессе). Однако в отличие от вашингтонского сената члены верхней палаты избираются лишь на 4 (на 1/3 состава) или на 2 года.

Эти законодательные органы заседают в течение 3 или 4 месяцев (обычно весной) один раз в 2 года. (Судебная система штатов будет рассмотрена ниже в разделе о федеральных судах.)

ГРАФСТВА, ГОРОДА И ПОСЕЛКИ

Хартии автономии муниципалитетов

На низшем уровне власть представлена невероятным множеством различных инстанций, среди которых 3043 графства, 17 997 муниципалитетов, 17 144 поселковых района, 18 323 особых округа и 34 678 школьных округов, являющихся автономными административными единицами, во всяком случае в вопросах просвещения. Надо сказать, что среди штатов не найдется даже двух, в которых была бы одинаковая административная система, и ни в одном из штатов нет единой системы на всей его территории.

Во всех штатах, за исключением двух (Коннектикут и Род-Айленд), самой крупной административной единицей является графство. Однако в некоторых штатах графства не имеют важных административных функций. Они значительно отличаются друг от друга по площади. Если территория Арлингтона составляет всего лишь 40 *кв. км*, то калифорнийское графство Сан-Бернардино занимает площадь 50 тыс. *кв. км*. В среднем 80% графств имеют площадь от 250 до 2500 *кв. км*. 16 наименее населенных графств насчитывают менее тысячи жителей (в графстве Лейк-Каунти в Колорадо проживает 208 человек), зато самое населенное графство Лос-Анджелес имеет 6 млн.; в 15 графствах проживает более миллиона жителей. Несмотря на ряд исключений, как уже говорилось, графство, как правило, лежит в основе американской административной децентрализованной системы, особенно на Западе. Обычно во главе его стоит бюро избираемых комиссаров. Как правило, в графствах некоторые должностные лица выбираются. Например, часто выборными являются секретарь, атторней (исполняющий, в частности, функции судебного следователя и прокурора), казначей, шериф.

Графство — преимущественно сельская административная единица. Оно следит за состоянием дорог и соблюдением законов в данной сельской местности. Иногда его границы совпадают с границами судебных округов; часто ему поручается надзор за сельскими школами, а также сбор важных

статистических сведений. Значение графств постепенно падает в связи с ростом городов. Что касается городских муниципалитетов, там также царит необычайная пестрота. Тем не менее выделяются три основные категории муниципалитетов.

Более 15 тыс. из 17 тыс. американских городов управляются мэрами с помощью муниципальных советов. Обычно мэр избирается всеобщим голосованием, в отличие, например, от Франции. Муниципальный совет может назначить мэра лишь в порядке исключения. Муниципальные советы могут насчитывать 2—3, а иногда и 50 членов, но чаще всего от 5 до 10. Большинство членов избирается от определенных избирательных округов. В отдельных городах установлен принцип пропорционального представительства, который нигде больше в стране не применяется (в настоящее время пропорциональная система сохранилась лишь в г. Кембридж, штат Массачусетс).

Некоторые служащие муниципалитета также могут избираться, однако, как правило, они назначаются мэром с одобрения или без одобрения муниципального совета. Остальные служащие муниципалитетов работают по найму, как все трудящиеся, хотя некоторые из них пользуются преимуществами, предоставленными государственным чиновникам.

Небольшая группа городов управляется комиссарами (например, Сент-Пол, Мемфис, Джерси-Сити), наподобие системы коллективных исполнительных органов в некоторых европейских странах. Комиссары (обычно их пять) избираются и занимаются исключительно управлением города. Одного из них его коллеги формально назначают мэром.

В 1 городе из 10 имеется муниципальный «директор», подотчетный муниципальному совету (Цинциннати, Канзас-Сити, Даллас, Сан-Диего и т. д.). При этой системе муниципальный совет и избранный мэр нанимают платного специалиста по вопросам городского управления. Остальные посты могут замещаться путем выборов или по решению директора с согласия городского совета.

Что касается поселковых районов, то эта административная единица чаще всего встречается в Новой Англии и охватывает городские, сельские и смешанные зоны. Некоторые из них включают небольшие деревни с окружающей их территорией. Самый крупный поселок в рамках Бостона насчитывает 50 тыс. жителей. В среднем в городских и сельских поселках проживает от 1 тыс. до 2 тыс. человек. В Нью-Гэмпшире имеется 222 поселка, каждый из которых имеет в среднем 1387 жителей; в Вермонте насчитывается 238 поселков с 1260 жителями в среднем. Поселки управляются общим собранием

всех граждан, по крайней мере теоретически, поскольку наиболее населенные поселки избирают с этой целью от 100 до 200 народных представителей. Тем не менее традиция остается в силе: во многих поселках на собрании может выступить любой гражданин, и находятся такие, которые охотно используют это право. На собрании председательствует избираемый «арбитр». Большинство должностных лиц поселковой администрации также выбирается, в том числе 2 — 3 «селектмэна», управляющие поселком в период между общими собраниями.

Эта система, являющаяся микроячейкой прямой демократии, помимо Новой Англии, существует еще в 15 штатах, но лишь в самых маленьких округах, где администрация занимается лишь вопросами дорожной сети и охраной порядка.

Помимо этих политических местных властей, имеются органы, осуществляющие специальные функции: например, автономные органы просвещения, состоящие в большинстве случаев из выборных лиц; иногда они прибегают к услугам платного инспектора. В таком же порядке образуются и функционируют управления санитарной службы, местного транспорта и т. д.

В целом насчитывается 90 тыс. автономных органов управления, каждый со своими правилами и своим уставом.

Права и полномочия местных общин

Американский идеал самоуправления предполагает, что каждая местная община сама управляет своими делами, сводя к минимуму вмешательство государства. Считается, что, вступая в различные объединения, граждане создают эффективные организации в духе свободы и индивидуализма, что в идеале (иногда осуществленном) должно обеспечивать каждому из них непосредственное участие в принятии общих решений.

Хотя роль федерального правительства и правительства штатов за последние десятилетия значительно возросла, местные власти (см. выше) еще пользуются довольно широкими правами в рамках весьма развитой децентрализации.

Их деятельность непосредственно и в значительной степени затрагивает жизнь каждого гражданина. Так, школы, в которых учатся его дети, управляются местными чиновниками школьного округа, которые совершенно не зависят от Вашингтона. Полицейский, патрулирующий по улицам, обеспечивающий порядок или регулирующий уличное движение, нанимается, вооружается, обучается, оплачивается или увольняется местным муниципалитетом. Если этот полицейский констатирует нарушение закона, то виновный предается суду, состоящему на бюджете графства. Уборку улиц производят рабочие, оплачиваемые городскими властями за счет общественных фондов.

В большинстве общин местные власти ответственны за водо- и электроснабжение, состояние дорог и противопожарную службу. Предприятия общественного питания получают лицензии от санитарных властей, зависящих от местной администрации. Обо всех инфекционных больных докладывается местному чиновнику, ответственному за здравоохранение, и если какой-нибудь гражданин нуждается в госпитализации, то очень часто его помещают в казенную больницу, принадлежащую местным властям (этим последним принадлежит примерно 60% казенных больниц). Если какое-либо дерево поражено болезнью, опасной для окружающей растительности, то распоряжение срубить его будет отдано лесничим, нанимаемым и оплачиваемым местными властями. Если в округе появилась злая бездомная собака, то и она будет умерщвлена под наблюдением представителя этих властей. Специальный контролер разрешает споры между соседями по поводу общего забора. Как правило, местные власти основывают библиотеки и управляют ими. Муниципалитеты организуют различные курсы для взрослых. $^3/_5$ общественных парков являются собственностью графств и муниципалитетов (в 1960 г. таких парков было 27 268, в то время как в ведении штатов и федерального правительства находилось лишь 21 488 парков). В 1960 г. муниципалитетам и графствам принадлежало 20 107 детских площадок и 16 970 различных зданий.

Рождение каждого гражданина, учеба в школе, отношение к воинской повинности, вступление в брак, приобретение автомашины и недвижимой собственности, включение в списки избирателей, болезнь, смерть, похороны — все это должным образом регистрируется чиновниками местной администрации того округа, в котором этот гражданин проживает.

Житель сельского округа имеет право обращаться за советом к местному сельскохозяйственному специалисту. Дороги, которыми он пользуется, содержатся в порядке рабочими графства. Власти графства оплачивают услуги специалиста по вопросам домоводства, который дает советы местным домохозяйкам.

Разумеется, ни один из местных служащих не входит в иерархизированную, централизованную чиновную касту штата или Федерации. Все они, и это очень важно, находятся на службе только у местных властей. Гражданин, недовольный тем или иным служащим, может пожаловаться на него местному выборному лицу, которому подчинен данный работник. Если гражданин останется неудовлетворенным, то на следующих выборах он может помешать его переизбранию, проголосовав за более внимательного к запросам избирателей кандидата.

Если гражданин считает, что его избранники плохо справляются со своей работой, он может предъявить претензии

соответствующему учреждению, будь то муниципальный совет, школьная комиссия или любой другой орган. Если его мнение не принимается во внимание, он может собрать определенное число подписей под петицией, и тогда вопрос передается на народный референдум. Наконец, если он хочет сам занять какой-либо должностной пост, то может бороться за голоса избирателей. В тех общинах, где общественные дела решаются на общих собраниях избирателей, он может, выступив перед всеми, апеллировать к суверенной воле своих сограждан.

Таким образом, американский гражданин отлично осведомлен о деятельности местной администрации и участвует в ней более активно, чем гражданин практически любой другой страны.

Для того чтобы должны образом осуществлять свои полномочия, местные власти могут устанавливать, распределять и взимать налоги, а также получать займы. Иногда сумма местных налогов превышает налоги правительства штата и федерального правительства, вместе взятые. Так, автор этой статьи не так давно уплатил городу, в котором он живет, в 4 раза больше налогов, чем властям штата и Федерации. Правда, в целом общая сумма прямых налоговых сборов, взимаемых местными властями (земельные налоги и подоходный налог), составляет всего лишь $^1/_3$ прямых налогов, выплачиваемых федеральному правительству, вчетверо превышая при этом сумму налогов, выплачиваемых штатам. Но в конечном счете из общей суммы налогов $^2/_3$ приходится на долю федерального правительства.

Каковы бы ни были изъятия, производимые местными властями из кошелька налогоплательщиков, необходимо помнить, что они должны сообразовываться с конституцией штатов, потому что именно штаты, с известными ограничениями, дают правовое обоснование их существованию. Конституционные положения на этот счет и ограничения весьма различны в разных штатах, однако, как правило, местные власти живут за счет земельного налога, составлявшего в 1962 г. 90% их общего бюджета.

Нередко устанавливаются налоги на сделки и купчие. Они составляют 7% бюджета местных органов власти. Остальная часть бюджета образуется за счет подушных налогов, налогов с компаний (1,5%), налогов на лицензии и др.

Подчинение местных властей штату, несмотря на их широкую автономию, закреплено конституцией. В отличие от отношений между штатами и Федерацией, отношения между местными властями и штатами определяются тем, что первые обязаны последним своим существованием в большей степени, чем кому бы то ни было (дело обстояло бы иначе, если бы

права местных властей проистекали из федеральной конституции).

В то же время, в той мере, в какой американский политический и административный аппарат отражает на всех уровнях формально выраженную волю избирателей, авторы конституции, считаясь с волею тех, кто их избрал, вынуждены были внести в конституции штатов положения о «хартиях» автономии.

Эти хартии позволяют муниципалитетам (а в ряде случаев и графствам) осуществлять свою власть в целом ряде вопросов, почти полностью изъятых из-под контроля штата.

Для того чтобы получить автономию, муниципалитет должен иметь определенный минимум населения и представить гарантии своей платежеспособности.

Впрочем, и в этом случае штат оставляет за собой право контроля над определенными областями деятельности муниципалитета — его задолженностью, судебной системой и методами взимания налогов.

Деятельность тех местных властей, которые не получили автономии, находится под административным и уставным контролем штата. На практике, однако, степень автономии, предоставленной местным властям, зависит от их специфики и их положения.

Несмотря на все различия конституционного статута местных властей разных штатов, их деятельность как нельзя более характерна для того политического строя, на котором основан американский федерализм: во всех случаях и по мере возможности реальная власть осуществляется органом, расположенным на самой низкой ступени иерархии и, следовательно, наиболее близким к гражданам.

40. ОРГАНИЗАЦИЯ ВЛАСТИ

РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТИ

Тщательно рассчитанное равновесие

Одной из главных основ американской политической системы является «разделение власти», осуществленное в такой форме, которая не перестает приводить в замешательство или же удивлять многих иностранных наблюдателей.

Принцип разделения власти опирается на длительную и блестящую традицию в развитии современной политической мысли; его зарождение прослеживается по крайней мере до Джона Локка, но в разные эпохи и в разных странах он получал весьма различное толкование. Отсюда такое различие в оценках его истинного значения в нынешнем строе Соединенных Штатов.

Хотя этот принцип не излагается ни в одном из разделов американской конституции, в период ее создания по этому вопросу существовало своего рода полное согласие и, кроме того, принцип нашел свое отражение в конституционных текстах различных штатов Союза, принятых, когда принималась федеральная хартия. Ему уделено большое место в статьях Джемса Медисона, Александра Гамильтона и Джона Джея, опубликованных в сборнике «Статьи федералиста», представляющем собой наиболее авторитетное толкование конституции и одновременно ее пропаганду, проводимую теми самыми людьми, которые составили ее текст (см. гл. 37).

Из этого сборника, который является сейчас одним из основных источников, проливающих свет на намерения авторов конституции, легко можно сделать вывод о том, какое значение придавали принципу разделения власти люди, которые сделали из него одну из наиболее важных основ конституции.

Разделение преследовало цель не допустить того, чтобы один из видов власти (или, согласно типично американской терминологии, одна из трех «ветвей правительства») мог стать доминирующим по отношению к двум другим и оказывать определяющее влияние на всю деятельность государства. Это и было выражено американскими теоретиками в той форме, которую следует, какими бы непривычными ни были для нас употребляемые термины, воспроизвести здесь, чтобы сохранить ее оригинальный колорит: «Ни одна из трех ветвей правительства не должна иметь исключительного права кон-

троля над основными функциями правительства и особенно над теми, которые представляют собой законодательство, исполнение законов и осуществление правосудия».

Это необходимо, говорит Медисон в ст. 47 сборника, так как «совмещение власти — законодательной, исполнительной и судебной — в одних руках, то ли в руках одного человека, то ли нескольких или многих людей, по наследству, в результате узурпации или посредством выборов может вполне квалифицироваться как тирания».

Такая концепция власти часто связывалась с понятием президентского режима в противоположность парламентарному режиму. В действительности это не так. В понимании ее авторов она применима в одинаковой мере к обоим режимам. Она не предполагает даже, что исполнительная власть является объектом отдельных выборов, независимых от выборов законодательной власти. Фактически конституции, принятые некоторыми штатами Федерации, устанавливали довольно четкое разделение власти и в то же время предусматривали, что глава исполнительной власти должен избираться законодательными ассамблеями.

Более того, некоторые авторы конституции считали, что кандидаты на пост президента редко будут получать большинство голосов коллегии выборщиков, и таким образом выбирать из них придется палате представителей. История, как известно, полностью опровергла это опасение (см. гл. 37), хотя даже такой видный член Филадельфийского конвента, как Джордж Мезон, предполагал, что глава исполнительной власти «будет избираться обычным путем лишь 1 раз из 50» и что, следовательно, его будет назначать в большинстве случаев законодательный орган.

Некоторые считают, что принятие принципа разделения власти предполагает запрещение или невозможность для одной из трех «ветвей» исполнять функции, присущие другой «ветви».

Они указывают, например, что когда президент стремится повлиять на решения конгресса в законодательной области, то он узурпирует права, которыми он не должен обладать. Это мнение явно ошибочно. Конституция специально предусматривает подобное двоевластие. Она дает президенту возможность действовать в области законодательства, предоставляя ему право и обязывая его рекомендовать проекты законов, созывать чрезвычайные сессии конгресса и налагать вето на некоторые законы.

Подобным же образом конституция наделяет конгресс определенными функциями исполнительной власти, требуя, чтобы назначения, производимые президентом, или выделение бюджетных ассигнований получали одобрение сената или обеих палат.

Судебная власть также не обладает исключительными правами в области судопроизводства, так как некоторые дела выходят за рамки ее компетенции, как это мы увидим дальше в этой главе.

Разумное сочетание трех видов власти

Тем не менее идея разделения власти в своем принципе предполагает, что три основных государственных органа четко разграничены и что каждый из них обладает преимущественным, если не исключительным, правом контроля и ответственностью в одной из трех основных функций политической власти: издание законов, исполнение их предписаний и применение на практике их положений.

В этом, конечно, нет ничего удивительного и необычного: большинство нынешних политических режимов на Западе придерживается такого же принципа. Однако очевидно, что отношения, которые сложились между тремя видами власти в Соединенных Штатах, являются в известной мере исключительными с точки зрения применения принципа разделения власти.

На практике действие этого принципа несравненно более сложно, чем в теории. Это можно хорошо проиллюстрировать на примере отношений между конгрессом и президентом.

Каждый из них оказывает значительное влияние на деятельность другого в исполнении функций, которые традиционно входят в их компетенцию.

Президент в очень большой мере направляет работу законодательного органа, а тот оказывает постоянное и действенное влияние на Белый дом.

Это двойное вмешательство не всегда, однако, одинаково, и причины этих изменений лежат в основе динамики разделения власти в условиях нынешнего политического строя.

История американских государственных институтов, с тех пор как они приняли форму полностью разработанной и достаточно зрелой системы (то есть примерно с 1830 г.), доказывает, что наибольших успехов президенты добивались (в отношении усиления их власти), когда навязывали свою политическую линию в области обороны и иностранных дел, а также в моменты серьезного кризиса национального самосознания.

По своему положению они лучше всего могут представлять народ

В то же время конгресс добился доминирующего влияния в вопросах внутренней политики и сохраняет ведущее положение в этой области до настоящего времени. Это относится к законодательству в таких важных секторах национальной жизни, как жилищное строительство, отношения между пред-

принимателями и профсоюзами, гражданские права, просвещение, то есть во всем, что после второй мировой войны явилось объектом законодательной инициативы конгресса.

Колеблющийся характер отношений между двумя институтами связан в свою очередь с самой их природой и, в частности, с составом их избирателей, ибо они должны верно отражать американское общественное мнение в отношении различных политических проблем.

Президентство едино и опирается на единую избирательную коллегию в масштабах всей страны. Оно представляет собой наиболее полное выражение воли народа и национального единства. Это единство в большей степени проявляется в области внешней политики и обороны и в меньшей степени в различных областях внутренней политики. Кроме того, президентская власть, поскольку она осуществляется одним человеком, более приспособлена к быстрому принятию решений и к секретности, которые необходимы в делах внешней политики и в военных вопросах.

Конгресс, наоборот, состоит из множества членов, каждый из которых зависит от избирателей определенного географического района. Конгресс более полно представляет общественное мнение во всем его многообразии.

Это многообразие особенно велико, когда речь идет о вопросах внутренней политики. В силу многочисленности своих членов конгресс превосходно приспособлен к лавированию и сделкам, необходимым для достижения компромисса между различными группами, интересами и тенденциями в американском политическом сообществе.

Таким образом, на протяжении веков сформировался на практике такой принцип разделения власти, механизм которого должен отражать мнения американского народа и удовлетворять его потребности.

Примечательно, что практическое осуществление этого принципа далеко вышло за рамки того, что замышляли вначале сами авторы конституции, и что результат сильно отличается от того, что часто вкладывают в это понятие некоторые теоретики.

С одной стороны, этот принцип в значительной мере соответствует классическим критериям, согласно которым исполнительная и законодательная власть представляют собой четко определенные, технически разграниченные секторы в общем государственном аппарате.

С другой стороны, оригинальность системы заключается в новом разделении власти, на ином, так сказать оперативном, уровне: президент полномочно действует в вопросах внешней политики и национальной обороны, а также при возникновении международного конфликта и экономического кризиса; конгресс облечен полномочиями действовать в

вопросах внутренней политики и в обстановке, которая не может рассматриваться как критическая.

В целях правильного функционирования институтов

Такая концепция, продиктованная известным прагматизмом, гораздо реалистичнее, чем классическая доктрина; она является одной из наиболее специфичных черт политического строя Соединенных Штатов.

Для понимания ее в американском контексте следует вспомнить одно явление более общего характера. Дело в том, что рассматриваемая система, которая в ряде аспектов смущает многих наблюдателей, не понимающих ее должным образом, совершенно не укладывается, как мы уже видели, в рамки ортодоксальной теории, в рамки застывшей догмы. В политической области, как и в большинстве других областей, американцев больше беспокоит хорошее функционирование их институтов, чем «линия», какой бы она ни была, которую теоретики хотели бы им навязать. Это замечание очень важно, так как критика классических демократических институтов со стороны догматиков вообще неприменима к структуре американского государства, о которой можно с полным основанием сказать, что она одновременно и типична и единственна в своем роде. Это относится к экономике, как мы видели это в разделе, где говорилось о критике классического капитализма; это относится также и к демократии. В большинстве государств наблюдается удивительное неведение в отношении особенностей практики разделения власти в Соединенных Штатах. В конечном итоге можно сказать, что это разделение является выражением отказа от всяких жестких рамок и в то же время постоянного стремления обеспечить двойную эффективность: эффективность функционирования и эффективность в плане верного отражения воли общественного мнения в его различных аспектах, как в местном, так и в общенациональном масштабе.

КОНГРЕСС

Верхняя и нижняя палаты

Середина XX в. может рассматриваться как период заката парламентов. Почти повсюду политическая власть законодательных собраний идет на убыль по сравнению с исполнительной властью; так обстоит дело с наиболее традиционными парламентскими системами — в Великобритании, во Франции и даже в Западной Германии; тем более это наблюдается в развивающихся странах Африки и Азии, где исполнительная власть пользуется преобладающим влиянием. В отдельные моменты можно было предполагать, что ослабляет-

ся и американский конгресс, хотя он сохранял всю свою жизнеспособность.

Фактически ни в одной другой стране парламент не играет столь действенной роли в общей политической системе, но, чтобы убедиться в этом, надо прежде всего рассмотреть его структуру и состав и лишь затем его полномочия и функционирование.

Прежде всего характерной чертой структуры конгресса является его разделение на 2 палаты. 50 штатов имеют равное представительство в сенате, а в палате представителей они располагают местами пропорционально их населению. В большинстве вопросов они выступают как равноправные органы. Однако для ратификации договоров и утверждения произведенных президентом назначений требуется одобрение одного сената, в то время как палата представителей обладает приоритетом при рассмотрении всех бюджетных проектов.

В конституции указано, что в сенат входят по два сенатора от каждого штата Союза; эти «отцы-законодатели» избираются на 6 лет, а весь сенат обновляется на $^1/_3$ своего состава каждые 2 года. Вначале сенаторы назначались законодательными собраниями штатов, но в 1913 г. XVII поправка к конституции установила для них принцип прямых выборов путем всеобщего голосования (правда, уже давно они косвенно выбирались всеми избирателями).

435 мест в палате представителей распределяются между штатами пропорционально их населению. Эта цифра является неизменной с 1910 г. После каждой 10-летней переписи представительство штатов подвергается уточнению с учетом демографических изменений, однако в любом случае каждый штат должен иметь не менее 1 представителя в палате. В одном избирательном округе проживает в настоящее время в среднем 412 тыс. жителей. Только в 2 штатах (Нью-Мексико и Северная Дакота) депутаты (по 2 от каждого штата) избираются всем округом. В штате Коннектикут 1 из 6 депутатов избирается всем округом, а каждый из 5 других — одним из 5 районов. Члены палаты представителей всегда избирались прямым голосованием. Срок действия их мандата составляет 2 года.

Для того чтобы быть избранным в палату

Никто не может быть избран в палату представителей, если ему не исполнилось 25 лет, а в сенат, если ему нет 30 лет. Члены палаты представителей должны быть американскими гражданами в течение 7 лет, а сенаторы — не менее 9 лет; и те и другие должны проживать в том штате, который они представляют. Согласно уже давно установившемуся обычаю, члены палаты представителей должны проживать в своих избирательных округах. Члены конгресса должны обла-

дать политическими способностями адвоката. От них прежде всего ждут, чтобы они защищали интересы своих избирателей в федеральных законодательных ассамблеях. Поэтому среди них так много юристов. В 1962 г. их профессиональный состав был следующим: 56,8%—адвокаты; 30,6—представители делового мира; 12—работающие в сельском хозяйстве; 9,3—в органах просвещения; 8—журналисты; остальные, то есть 2,2%,—врачи, инженеры, техники.

Национальная, этническая и религиозная принадлежность членов конгресса зависит в значительной степени от характера штата, хотя и здесь имеется серьезное исключение: южные штаты не были представлены ни одним негром. 6 крупных городов Севера, где негритянское население весьма значительно, избрали несколько негров в качестве своих представителей.

В обеих палатах конгресса 88-го созыва насчитывалось 78,7% протестантов, 19—католиков и 2,1% евреев (имелся даже один сикх), что довольно точно соответствует общему составу населения, среди которого 68,6% протестантов, 26,7—католиков и 3,4% евреев.

Однако женщины были представлены недостаточно; их насчитывалось всего 11 (2,5%) в палате представителей и 2 (2%) в сенате. Причины этого рассмотрены выше (см. гл. 8).

Уже в 1942 г. 83% членов конгресса имели дипломы о высшем образовании, что по вполне понятным причинам гораздо выше средних цифр по стране.

Но конгресс не обязательно должен в такой мере отражать состав американского населения, чтобы это могло удовлетворить увлеченного статистикой социолога: он является прежде всего собранием представителей, защищающих интересы своих избирателей. Его состав должен позволять ему осуществлять с максимальной эффективностью политическую власть. Так оно и есть в действительности.

Организация конгресса

Внутренняя структура конгресса приспособлена к выполнению стоящих перед ним задач, поскольку всякое крупное учреждение может должным образом функционировать лишь в том случае, если оно имеет надежный внутренний механизм.

Внутренняя организация американского конгресса обеспечивает ему монолитность и гибкость. Обе палаты, исходя из наличия двух политических партий, создали целую систему соподчиненных комитетов, соответствующую распределению полномочий на различных уровнях. Правда, партийная дисциплина в конгрессе не очень строго соблюдается. Например, при голосовании по политическим вопросам каждый депутат

сохраняет свою независимость. Тем не менее партии играют очень важную роль в области внутренней организации.

Представители обеих партий образуют свои парламентские фракции. Каждая фракция выдвигает свои кандидатуры при назначении в различные органы, создавая с этой целью специальную «комиссию по комплектованию комиссий»; эта комиссия помогает членам фракции выбрать комиссии, в которых они хотят работать, и помогает им войти в эти комиссии. «Комиссия комиссий» должна также разрешать споры между кандидатами — в принципе в соответствии с правилом старшинства. Это означает, что депутаты, которые много раз подряд избираются в конгресс, имеют преимущественное право перед другими и первыми выбирают места, предоставленные их парламентской фракции в различных комиссиях. Подобным же образом, в зависимости от их стажа работы в комиссии, они пользуются преимуществом при назначении на соответствующие посты в этой комиссии.

Правило старшинства неоднократно критиковалось. Как на недостаток указывают на то, что оно дает приоритет возрасту, а не компетенции и что оно благоприятствует тем депутатам, которые представляют застойные районы, мало склонные к изменениям и прогрессу. Говорят, что это правило может привести к своего рода геронтократии (засилию стариков), и отчасти это верно. Однако неизменная эффективность конгресса является конкретным доказательством его компетентности. Может быть, это объясняется тем фактом, что если, например, у председателя какой-либо комиссии начинают наблюдаться признаки дряхлости, то он сохраняет за собой лишь почетный титул, в то время как реальная власть переходит к следующему за ним по старшинству другому члену комиссии. Не следует также забывать, что комиссия может снять своего председателя, если сочтет, что он ее более не удовлетворяет. Фактически правило старшинства является прежде всего простым средством решать споры, не задевая при этом чьего-либо самолюбия. Кроме того, членство депутата в какой-либо комиссии и пост, который он в ней занимает, могут иметь решающее значение для его карьеры. Если бы не существовало этого правила старшинства, то депутаты значительную часть своего времени посвящали бы разного рода маневрам и интригам, и амбиция политических деятелей превалировала бы над интересами страны. Нынешняя система позволяет конгрессу заниматься эффективной разработкой национальной политики. Большинство самых старых его членов, обладая наибольшим опытом, являются фактически и наиболее компетентными, так как тот, кто медленно и постепенно взбирается по ступенькам, ведущим к ответственному посту, как правило, лучше подготовлен к тому, чтобы занимать этот пост. В противном случае его коллеги могли бы

своевременно увести его с пути и направить на выполнение других задач, на работу в другую комиссию, где он сразу бы потерял свое старшинство.

Комитеты и партии

Двухпартийная система облегчает не только организацию комиссий и решение вопроса о выдвижениях, но и ведение дел. Партия большинства выдвигает по традиции председателя палаты представителей (спикера). Спикер обладает значительной властью. Он следит за соблюдением процедуры и одновременно исполняет все обязанности члена палаты: так же как и другие депутаты, он может взять слово во время прений и голосовать.

Председатель может передавать законопроекты на изучение в комиссии и назначать дату дебатов. Эти два решения имеют первостепенное значение для судьбы проекта. Хотя палата может не согласиться с председателем, однако такие случаи очень редки. При ныне действующей парламентской процедуре некоторые проявления временного недовольства неизбежны, но это недорогая цена за ту эффективность, которая обеспечивается существующим регламентом.

Председатель сената не избирается сенаторами: эта должность всегда поручается вице-президенту Соединенных Штатов. Его роль, влияние и судьба не всегда одинаковы.

Фактически это не самый сильный, а самый слабый член сената. По существу, он даже не является его реальным членом: это чужак; он не является по своей должности лидером большинства; случается, что он принадлежит к партии меньшинства. Так было с Ричардом Никсоном на протяжении $^3/_4$ 8-летнего срока, когда он был вице-президентом. Свобода действия председателя сената сильно ограничена регламентом, а его политическая власть практически равна нулю. Всякая его попытка повлиять на верхнюю палату рассматривается сенаторами как оскорбление. В свою бытность вице-президентом Линдон Джонсон познал это на себе. После того как в течение нескольких лет он был одним из наиболее влиятельных за всю историю Соединенных Штатов лидеров сенатского большинства, его роль оказалась совершенно незначительной, как только он стал председателем сената.

Партийные фракции выбирают также своих лидеров, их заместителей («бичей») и помощников заместителей; в сенате республиканская партия выбирает также членов политической комиссии партии.

Деятельность лидеров партийных фракций

Оба лидера фракций, носящие звание «руководителей дебатов», являются по своему положению лидерами большинства и меньшинства.

Они проводят консультации с политическими комиссиями при разработке плана работы и парламентской стратегии. Они организуют дебаты и ведут переговоры между собой.

Заместители и их помощники («бичи» и помощники «бичей») являются естественными посредниками между лидерами и членами фракции. Они мобилизуют депутатов своих партий, когда предстоит голосование по важным вопросам, информируют членов фракции о подготавливаемых мероприятиях и передают кому положено их претензии и пожелания.

Лидеры фракций и руководство партии пользуются в общем в сенате меньшим влиянием, чем в палате представителей. В сенате существуют давние традиции свободы. В частности, никакие дебаты не могут быть закрыты, пока кто-либо из сенаторов считает, что ему еще есть что сказать. Этот обычай привел к установлению практики, которую образно называют флибустьерской тактикой. Она состоит в том, что представители меньшинства один за другим непрерывно берут слово, чтобы воспрепятствовать голосованию по какому-либо проекту закона. «Флибустьеры» могут быть лишены слова лишь в случае принятия резолюции о прекращении прений; при этом необходимо, чтобы такая резолюция собрала $^2/_3$ голосов сенаторов, присутствующих на заседании. С 1917 по 1958 г. ставилась на голосование 21 резолюция о прекращении прений, и только 4 были приняты.

Разнообразная роль комиссий

Система комиссий имеет еще большее значение, чем система партийных фракций.

Обе палаты имеют в своем составе постоянные или специальные комиссии и подкомиссии. Имеются также объединенные комиссии и подкомиссии, куда входят члены обеих палат; кроме того, существуют согласительные комиссии, созываемые для согласования законопроектов, принятых сенатом и палатой представителей в различных редакциях. Насчитывается 16 постоянных комиссий в сенате, 20 — в палате представителей и, кроме того, 11 постоянных объединенных комиссий. Комиссии могут иметь различное количество подкомиссий (от 3 до 15). Большинство комиссий палаты представителей имеет от 25 до 33 членов, а большинство комиссий сената — от 15 до 17 членов.

Каждая постоянная комиссия занимается определенным кругом вопросов. Большинство из них рассматривает вопросы законодательства, например, в области сельского хозяйства, торговли и финансов. Другие комиссии, вроде комиссии по вопросам правительственной деятельности, пользуются правом парламентского надзора за ведением государственных дел, главным образом, за деятельностью исполнительной власти. Некоторые комиссии палаты представителей (напри-

мер, административная и комиссия процедур), а также аналогичные комиссии сената занимаются внутренними делами палат. Имеется также ряд комиссий (бюджетная и финансовая комиссии сената, бюджетная комиссия палаты представителей), занимающихся вопросами финансов; комиссия палаты представителей по расследованию антиамериканской деятельности имеет своей задачей проведение расследований (именно эта сторона ее работы легла в основу «охоты за ведьмами», развернутой сенатором Маккарти, за что он получил выговор от сената и что положило конец его карьере); и, наконец, каждая палата имеет комиссию, которая занимается вопросами административного управления Колумбийским федеральным округом и участвует в управлении федеральной столицей с ее 764 тыс. жителей.

В составе комиссий имеются более специализированные постоянные подкомиссии конгресса.

Большинство специальных или временных комиссий занято изучением специфических проблем, по которым они предлагают соответствующие законопроекты. Каждый год созывается до 50 таких комиссий. Некоторые из них недавно занимались рассмотрением вопросов о наркотиках, о подрывной деятельности, о преступных организациях, о прибылях, полученных во время второй мировой войны, и т. д.

Объединенные комиссии рассматривают вопросы, представляющие общий интерес для обеих палат. Наиболее известной является объединенная комиссия по атомной энергии. Это постоянная комиссия. Имеются также специальные и временные объединенные комиссии.

Могущество конгресса

Исключительно важное место в конгрессе принадлежит 15 членам комиссии процедур палаты представителей. Они предварительно рассматривают законопроекты, представляемые другими комиссиями, и регулируют их прохождение. Так как комиссии разрабатывают больше проектов, чем может обсудить палата, то комиссия процедур решает, какие из них будут переданы в палату, а какие останутся под сукном. Конечно, это решение может быть отменено по воле членов палаты представителей, однако они редко прибегают к таким крайним мерам.

Все комиссии, как правило, используют многочисленный и компетентный оплачиваемый персонал. Они располагают значительными финансовыми и другими материальными средствами для успешного выполнения порученных им задач. У них есть все для того, чтобы содействовать могуществу и эффективности работы конгресса.

Конгресс выполняет многочисленные задачи, связанные с ведением государственных дел. Ни один закон не может

быть принят без одобрения обеих палат, причем многие законопроекты вносятся по инициативе депутатов. Конечно, президент может наложить вето, но это вето может быть аннулировано большинством в $^2/_3$ голосов в каждой палате. Так бывало десятки раз.

Ни один договор не вступает в силу, если он не ратифицирован сенатом большинством в $^2/_3$ голосов, и ни одно назначение, произведенное президентом, не является окончательным без одобрения сената. Обе палаты осуществляют надзор за деятельностью правительства, то есть исполнительной власти, многочисленными способами, в частности путем внесения поправок в проекты бюджета, проведения экспертиз исполнения государственного бюджета и проверки правильности применения законов.

Члены конгресса выполняют также важнейшие функции, защищая в законодательных органах местные интересы и обеспечивая связь между гражданином и государством.

Наконец, конгресс играет определенную роль в области конституционного законодательства в той мере, в какой он может предлагать поправки к конституции. По его инициативе были приняты 24 поправки. Правда, в данной области не ему принадлежит последнее слово, так как ни одна поправка не может вступить в силу, если она не одобрена $^3/_4$ законодательных собраний штатов Союза.

В некоторых особых случаях конгресс играет также роль судебного органа, несмотря на разделение трех видов власти. Например, он может наказать за нанесенное ему оскорбление, когда какой-либо гражданин или какая-либо организация, которым направлено законное предписание, отказываются повиноваться. Палата представителей может также снять с поста какого-либо чиновника и даже судью или принять решение о его непригодности в результате расследования, проведенного сенатом, который играет в данном случае роль обвинительной палаты. За всю историю Соединенных Штатов только 12 лиц явились объектами этой процедуры, причем 4 из них были осуждены (во всех 4 случаях речь шла о судьях). Наиболее известным из обвиняемых был, несомненно, президент Эндрю Джонсон, который был предан суду за политические махинации. Своим спасением он обязан лишь одному голосу.

Эти разнообразные полномочия повышают авторитет конгресса. Всякий президент, который должным образом не считается с этим авторитетом, обречен на бездействие и на бессилие. Конгресс будет отказывать ему и при голосовании законопроектов, которые он предлагает, и в финансовых средствах для управления страной. Несмотря на кажущуюся слабость в эпоху упадка парламентских институтов, конгресс

6 Зак. 44

неоднократно доказывал президенту, каким бы сильным тот ни был, что именно ему может принадлежать последнее слово.

ПРЕЗИДЕНТ

Первое должностное лицо государства

Пост президента Соединенных Штатов наделяет одно лицо престижем главы государства, авторитетом главы правительства и властью лидера партии большинства.

Президент облечен конституцией «исполнительной властью». Специальные положения конституции гласят, что он уполномочен: 1) осуществлять командование вооруженными силами, в том числе милицией штатов, когда она переходит в распоряжение федеральных властей; 2) заключать международные договоры при условии их ратификации $^2/_3$ членов сената и назначать или принимать послов; 3) назначать административных, судебных и дипломатических чиновников, а также командный состав армии Соединенных Штатов с одобрения сената; 4) обеспечивать «точное исполнение» законов; 5) созывать чрезвычайные сессии конгресса, рекомендовать проекты законов, представлять ежегодный доклад конгрессу о положении страны, налагать вето на законопроекты, с которыми он не согласен, и т. д.

Этот перечень определяет его преимущественные права в области администрации, законодательства, дипломатии и национальной обороны.

Администрация. Наиболее специфичным полномочием президента является его руководство администрацией. При этом следует учитывать, что этот термин имеет то значение, которое во Франции имеет слово «правительство», то есть совет министров, но включает в себя также все подчиненные ему ведомства.

Полномочия президента неотделимы от ответственности, которую налагает на него конституция за соблюдение точного исполнения законов, из чего вытекает право президента назначать федеральных чиновников.

Реальным орудием власти президента является его право назначать и снимать должностных лиц в различных органах исполнительной власти. Речь, конечно, идет не о мелких чиновниках и даже не о начальниках управлений; президент практически полномочен назначать и снимать с должности министров и руководителей «агентств», эквивалентных министерствам.

Однако у этой прерогативы имеются границы. Обеспечение независимости органов, ведающих такими отраслями хозяйства, как транспорт, связь или энергетика, требует того, чтобы их руководящие кадры, обладающие определенной

технической и профессиональной компетенцией, не могли отстраняться от работы по чисто партийным соображениям.

Подобным же образом чиновники, которым не предоставлено право принятия решений политического характера, отбираются по конкурсу или по послужному списку и не могут быть сняты с должности за свои убеждения, за исключением тех случаев, когда речь идет об антиамериканской деятельности.

В то же время власть президента над администрацией предполагает безусловное повиновение со стороны чиновников. В американской администрации находятся, конечно, чиновники, которые, если представится случай, стараются уклониться от выполнения приказа из-за разногласий во взглядах; этому содействует сила инерции, присущая всякой бюрократии. В других случаях тот или иной высокопоставленный чиновник покровительствует некоторым своим подчиненным, действия которых не находятся в полном соответствии с волей президента. И наконец, случается, что такие органы, как, например, министерство сельского хозяйства, склонны защищать своих «клиентов» (в данном случае фермеров) вопреки решениям, принятым президентом в интересах, как он считает, всей страны.

К тому же принцип разделения власти позволяет, как это ни парадоксально, некоторым представителям исполнительной власти найти себе союзников в конгрессе для поддержки их сопротивления директивам президента.

Эти факторы придают относительную эластичность системе иерархической субординации, которая существует в американской администрации. Однако сильный и решительный президент всегда имеет средства вынудить к послушанию своих чиновников, когда речь идет о важных вопросах.

Законодательство. Президент является в известном смысле первым законодателем страны. Конечно, он никогда не руководил законодательным процессом и в этом отношении не находится в равном положении с конгрессом. Однако он обладает большими законодательными правами, чем каждый отдельно взятый член палаты представителей или сената.

Президент может влиять на законодательство различными способами. Традиционная «вступительная» речь, произносимая вновь избранным или переизбранным главой исполнительной власти при вступлении в должность, а также «послания о положении страны», ежегодно направляемые конгрессу в соответствии с конституцией, для того чтобы держать конгресс в курсе дел, всегда использовались президентом для разъяснения своей политики и для публичного выступления в ее защиту. Специальные послания также привлекают внимание к доводам, выдвигаемым Белым домом в пользу того или иного законопроекта. Первое лицо государства исполь-

зует также свои личные отношения с членами конгресса для привлечения их на свою сторону; не присутствуя, конечно, лично на заседаниях комиссий конгресса, он направляет на них своих наиболее влиятельных и лучше всего информированных сотрудников; и наконец, при чрезвычайных обстоятельствах он может попытаться мобилизовать при помощи всех средств, которыми он располагает, всемогущее общественное мнение.

Глава исполнительной власти может также вмешаться в законодательный процесс негативным образом, путем использования права вето. Правда, палаты, собрав большинство в $^2/_3$ голосов, могут принять решение вопреки вето, но подобные случаи относительно редки.

Верховное командование. Конституция предоставляет президенту исключительные полномочия и в качестве верховного главнокомандующего вооруженными силами. Фактор военной секретности усиливает эту власть, которую четкая субординация, традиционная у военных, гарантирует от всяких попыток фрондирования по отношению к ее главе, как это может иметь место в гражданской администрации. В военное время позиция президента еще более укрепляется.

Дипломатия. В отличие от законодательства инициатива заключения международных договоров предоставляется одному Белому дому; инициатива конгресса исключается. Хотя для ратификации договоров требуется большинство в $^2/_3$ голосов членов сената, как правило, президенту легче добиться утверждения международного договора, чем принятия закона. Более того, президент всегда может обойтись без разрешения законодательной власти, придав договору форму соглашения, за исключением тех случаев, когда это связано с бюджетными расходами, так как право распоряжаться государственной казной принадлежит конгрессу.

КАБИНЕТ ПРЕЗИДЕНТА

Состав кабинета не определяется конституцией

Американская конституция не предусматривает организацию коллегиального органа советников президента. Она лишь устанавливает, что президент может запрашивать в письменном виде мнение ведущих чиновников исполнительных ведомств по любому вопросу, относящемуся к их компетенции.

Из этого можно было бы сделать вывод о том, что в Соединенных Штатах не должно быть президентского кабинета *

---

* Следует избегать переводить термин «кабинет» как «совет министров» в связи с тем, что функции этого органа в Соединенных Штатах и во Франции значительно различаются между собой. — *Прим. ред.*

по трем причинам: 1) если мнение должно быть выражено в письменном виде, то совещания, которые дают возможность выразить мнение устно, не обязательны; 2) если в каждом ведомстве имеется несколько «ведущих чиновников», то это исключает идею кабинета, состоящего из одних лишь министров; 3) если с советниками консультируются лишь по вопросам, входящим в их компетенцию, то польза от существования коллегиального органа по меньшей мере ограничена.

Несмотря на возможность подобного толкования намерений авторов конституции, первый президентский кабинет был сформирован довольно быстро, так как первое его заседание имело место уже в 1791 г., то есть через три года после установления режима. Начиная с 1793 г. заседания кабинета начинают проводиться регулярно, и этот орган получает название, которое он сохранил до сих пор. В настоящее время кабинет представляет собой настолько твердо установленный институт, как если бы он был создан согласно конституции.

В 1791 г. кабинет состоял из 4 членов. Сегодня их 11: государственный секретарь, министр финансов и министр юстиции (эти три должности существовали с самого начала); министр почт — начиная с 1829 г.; министр внутренних дел — с 1849 г.; министр сельского хозяйства — с 1889 г.; министр торговли — с 1902 г.; министр труда — с 1913 г.; министр обороны — с 1947 г.; министр здравоохранения, просвещения и социального обеспечения — с 1953 г.; министр жилищного строительства и городского развития — с 1965 г.; следует отметить, что министр обороны заменил в кабинете военного министра, который входил в кабинет начиная с 1791 г., и морского министра, который входил в кабинет с 1798 г. Являясь членами кабинета, все они в соответствии с выполняемыми ими функциями постоянно и автоматически участвуют в его заседаниях. Все члены кабинета стоят во главе одного из федеральных министерств. Существуют также агентства, которые представляют собой учреждения менее значительные, чем министерства, и независимые комиссии, которые упорядочивают деятельность некоторых частных предприятий, например авиационных и радиовещательных компаний, или же руководят деятельностью государственных компаний, например, в области атомной энергии. Президенты могут назначать на должности руководителей этих учреждений по своему усмотрению, однако они не имеют права создавать новые министерские ведомства без согласия конгресса. Что касается заседаний кабинета, то они могут приглашать на них любых работников по своему выбору. Так, в последнее время на заседаниях кабинета регулярно присутствовали вице-президент, постоянный представитель при ООН, руководитель секретной службы (ЦРУ), советник президента по разоружению, председатель комиссии по атомной энергии и др. высо-

копоставленные лица. В настоящее время в заседаниях кабинета чаще всего участвует до 20 человек, в том числе крупные работники, которых приглашают на обсуждение вопросов, входящих в их компетенцию.

Кабинет в качестве коллегиального органа служит ряду целей.

В первую очередь он позволяет президенту поддерживать регулярный контакт со своими основными помощниками по делам государственной администрации. С другой стороны, кабинет играет роль своего рода символа и конкретно свидетельствует о том, каким политическим проблемам правительство уделяет особое внимание. Так, например, создание должности министра сельского хозяйства (1889) приобрело в то время особое значение, так как тогда имел место сельскохозяйственный кризис; создание министерства здравоохранения, просвещения и социального обеспечения (1953) символизировало признание исполнительной властью своей особой ответственности в данной области. В-третьих, кабинет дает президенту возможность повысить авторитет определенных лиц и определенных групп, которым он уделяет особое внимание.

Так, президент Кеннеди ввел в свой кабинет 1 итальянского католика, 1 польского католика, 2 евреев, 1 ирландского католика (все они представляли крупные штаты Севера и Востока), 1 «лояльного» демократа с Юга, 1 «аграрного» и «радикального» демократа со Среднего Запада, то есть представителей всех наиболее крупных социальных групп, которые отдали ему свои голоса.

Как правило, лицо, которое руководило предвыборной кампанией президента, также получает какой-либо пост в его кабинете. В то же время 3 ключевые должности — государственного секретаря, министра обороны и министра финансов — поручаются лишь тем лицам, личные заслуги и убеждения которых перевешивают любое другое соображение. Так, например, президент Кеннеди поручил 2 последние должности республиканцам, несмотря на их принадлежность к оппозиционной партии. С другой стороны, министр финансов Дуглас Диллон пользовался значительным влиянием в государственном департаменте при президенте Эйзенхауэре.

Кабинет не обладает правом принимать решения. Фактически ни один закон, ни одно положение конституции не определяет его прерогатив. Только в одном из проектов поправки к конституции предусматривается наделение его определенными правами в случае, если президент будет признан неспособным исполнять свои обязанности. Его члены не имеют права ни коллективно, ни индивидуально присваивать себе никакие полномочия, кроме тех, которыми они наделяются самим президентом. Даже высказывать свое мнение они

имеют право только в том случае, когда президент выражает желание посоветоваться с ними.

Некоторые наиболее важные решения, принятые президентами Соединенных Штатов, не ставились на обсуждение кабинета. Президент Вильсон поставил перед конгрессом вопрос об объявлении войны Германии в 1917 г., а президент Трумэн направил американские войска защищать Южную Корею в 1949 г., даже не проинформировав кабинеты о своих намерениях и тем более не запросив их одобрения.

Когда президент излагает какой-либо вопрос перед кабинетом, он не связан мнением его членов и к тому же не всегда просит высказать это мнение. Когда в 1863 г. Линкольн решил освободить рабов в мятежных штатах, он проинформировал об этом кабинет как об окончательно принятом решении. В другом случае, когда он узнал после подсчета голосов, что все единогласно проголосовали против него, он подвел итог следующим образом: 7 «нет», 1 «да»; принимается «да».

Президент определяет также дату и продолжительность заседаний. Однако начиная с середины XIX в. кабинет собирается не реже 1 раза в неделю, а большинство президентов созывают его в среднем 2 раза в неделю.

Процедура заседаний меняется в зависимости от предпочтений, опыта и темперамента президента. Как правило, не устанавливается повестка дня, не ведется протокол, не проводится голосование и не предпринимаются усилия, чтобы прийти к единой точке зрения. Президент обычно открывает дискуссию информационным сообщением и просит высказать мнения. Он может открыть общую дискуссию или просто запросить точку зрения каждого участника совещания. По традиции все происходит так: каждый берет слово в порядке старшинства его министерства, чтобы изложить свои проблемы, проинформировать или получить консультацию у своих коллег. Однако ни один министр не поднимает важного вопроса, прежде чем предварительно не обсудит его лично с президентом.

Если должны быть приняты какие-либо решения, то они принимаются самим президентом и мнения по этому поводу могут высказываться вполне свободно, даже публично. Различия во мнениях не влекут за собой, как правило, отставки, кроме тех случаев, когда имеет место серьезный конфликт между президентом и кем-либо из министров по вопросу, относящемуся к его министерству. В любом случае кабинет не несет коллективной ответственности, в отличие от того, что имеет место в других странах.

За последние годы президент специально поручает одному из своих помощников координировать деятельность кабинета. Этот помощник до заседания ставится в известность члена-

ми кабинета об их желаниях и проектах и информирует их о намерениях президента, записывает решения и проверяет их исполнение.

Однако президент не ограничивается одними лишь этими заседаниями для того, чтобы постоянно находиться в контакте с членами кабинета. Он часто лично встречается с ними или беседует по телефону в зависимости от степени важности и трудности проблем, которые должны быть решены в каждый конкретный момент. Некоторые из этих консультаций приобретают характер регулярных встреч, в частности консультации с государственным секретарем и министром обороны, с которыми президент встречается почти каждый день. Происходят также другие, менее регулярные и менее частые встречи.

Кроме того, каждый президент формирует так называемый ограниченный кабинет, куда входит 2, 3 или 4 министра, которым он оказывает особое доверие и которых собирает отдельно.

Президенты не обязаны считаться с мнениями членов кабинета; с другой стороны, некоторые из наиболее авторитетных советников систематически отказывались от постов в кабинете, либо потому что считали себя недостаточно представительными, либо потому что не имели необходимого административного опыта. Иногда эти неофициальные советники образовывали даже довольно стабильную группу, как, например, «мозговой трест» Рузвельта или «затрапезный кабинет» Джексона. В некоторых случаях существовали своего рода «серые кардиналы», например полковник Хаус при Вильсоне, Генри Кэбот Лодж при Теодоре Рузвельте, Гарри Воген при Трумэне.

После провозглашения в 1939 г. закона об административной реорганизации управленческого аппарата государства президент располагает необходимыми материальными средствами для придания официального характера своему частному совету. Закон фактически предусматривает наличие многочисленного постоянного секретариата, находящегося в распоряжении президента.

Конечно, и до 1939 г. президент использовал определенный, правда довольно ограниченный, персонал. В 1857 г. при президенте Бьюкенене конгресс предоставил в распоряжение главы государства специальные средства на содержание его цивильного дома, так что он не должен был оплачивать своего секретаря за счет своих собственных средств. Президент Гаррисон (1885—1893) имел секретариат, состоящий из 16 человек: личного секретаря и его заместителя, 6 секретарей, 2 швейцаров и 6 курьеров. Президенты имели по 1 личному секретарю до президентства Гувера, который добавил к нему

еще 2. Нередко часть президентского секретариата состояла лишь из персонала, откомандированного одним из министерств, хотя, правда, это откомандирование носило постоянный характер. Когда людей не хватало, глава государства должен был прибегать к помощи какого-либо другого учреждения и просить откомандировать к нему для выполнения текущей работы сотрудников «сверх штата».

В 1939 г., перед принятием закона о реорганизации, секретариат президента состоял из 3 секретарей, 3 административных помощников, 1 личного секретаря и 1 секретаря-исполнителя. С тех пор положение изменилось довольно значительно: президент имеет исполнительное бюро, состоящее из 8 человек, которое возглавляет работу 1500 служащих. Общий бюджет этого органа равен 30 млн. долл. Бюро использует более 100 специалистов по различным вопросам.

В одном только Белом доме имеется штат примерно в 400 человек, которые образуют секретариат Белого дома. Этот секретариат постоянно находится в распоряжении президента и включает в себя, в частности, наиболее близких ему неофициальных советников. Он готовит досье и составляет доклады главы государства, помогает ему готовить речи, информирует его о событиях и об общественном мнении, поддерживает контакт с конгрессом, министерствами и другими органами государственной администрации (в частности, с правительственными «агентствами») и осуществляет связь с прессой.

Костяком секретариата Белого дома являются «специальные помощники» президента, то есть 10 или 15 человек. Они распределяют между собой дела, которые могут иметь серьезные последствия. У каждого своя специализация: государственная безопасность, работа парламента и т. д. Один из них, и далеко не последний по своему значению, выполняет обязанности пресс-атташе президента. За последние несколько лет в непосредственном окружении главы государства появились самые различные специалисты: ученые, экономисты, советники по культуре, специалисты в области внутренней и конституционной политики, которые занимаются отношениями между центральным правительством и штатами, специалисты по отношениям с Латинской Америкой или по разоружению и т. д. Распределение обязанностей между ними зависит исключительно от президента.

Секретариат Белого дома, несмотря на всю его многочисленность, не может, однако, обеспечить выполнение всех стоящих перед ним задач; об этом свидетельствует количество лиц, привлекаемых Белым домом для консультаций. Задача предоставлять президенту Соединенных Штатов всю необходимую в условиях современного мира информацию безусловно соответствует по своим масштабам функции (одной из

наиболее трудных функций, какую кому-либо приходится исполнять в настоящее время) того, на ком лежит ответственность за принятие окончательного решения.

ОРГАНИЗАЦИЯ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ

9 хранителей конституции

Политическая роль, выполняемая судебной властью в Соединенных Штатах в качестве толкователя конституции, является одной из характерных черт американской демократии. Нет другой такой страны, где бы суды принимали такое участие в жизни государства. Токвиль отмечал уже в прошлом веке, что ни один народ не обладает столь внушительным судебным аппаратом. Сейчас это так же верно, как и в 1833 г. В стране имеется два вида судов: федеральная юстиция и юстиция штатов.

Федеральная юстиция

Хотя конституция ни в одном из своих положений не наделяет судей определенными полномочиями в этой области, не вызывает сомнений, что авторы конституции имели намерение предоставить им право высказываться о конституционности законов, так как именно в этом состоит один из краеугольных камней хартии американской республики.

При сравнении оказывается, что в тексте конституции статьям, относящимся к президенту, уделено вдвое больше, а статьям, касающимся конгресса, вчетверо больше места, чем положениям, посвященным судебной власти.

Независимость федеральных судей гарантируется двумя положениями конституции: судьи назначаются пожизненно, что избавляет их от всякого давления со стороны исполнительной власти, и их оклад не может быть снижен, благодаря чему они получают дополнительную гарантию от всех мер воздействия и достаточно высокое материальное обеспечение, чтобы быть огражденными от попыток заинтересованных лиц прибегнуть к подкупу.

Далее, конституция определяет юрисдикцию различных звеньев системы. Она устанавливает институт присяжных и принцип территориальной компетенции судов. И наконец, даваемое в конституции определение государственной измены исключает всякую возможность приравнивать к ней проступки, связанные с убеждениями. В тексте конституции специально говорится: «Под „изменой Соединенным Штатам“ следует разуметь только восстание против них с оружием в руках или присоединение к их врагам» (ст. 3).

Сама структура судебного аппарата в значительной части оставлена на усмотрение конгресса. Авторы конституции,

конечно, предусмотрели существование Верховного суда и нижестоящих судебных инстанций, которые конгресс может время от времени учреждать; но количество, полномочия и категории этих судов зависят от решения парламентариев.

Основная структура федеральной судебной системы осталась практически неизменной с момента основания Соединенных Штатов, за двумя исключениями, да и то второстепенными и временными. Эта система всегда состояла из 3 инстанций: окружных судов, апелляционных судов и Верховного суда.

Кроме того, существовало много временных, так называемых законодательных судов. Число окружных судов (в настоящее время их насчитывается 88) и апелляционных судов (11) не оставалось постоянным. Имеется также окружной суд для территории Пуэрто-Рико.

Окружные суды имеют в своем составе от 1 до 24 судей, всего 289 судей на всей территории страны. Апелляционные суды насчитывают каждый от 3 до 9 судей, то есть 78 судей для всех Соединенных Штатов (помимо этого, в каждый из них специально назначается 1 судья из Верховного суда). За 80 первых лет число членов Верховного суда изменялось 5 раз; однако начиная с 1869 г. их постоянно насчитывается 9; 1 председатель, который носит титул верховного судьи Соединенных Штатов, и 8 членов Верховного суда. С момента создания Соединенных Штатов до 1 января 1966 г. в стране было 98 членов Верховного суда, из которых только 14 носили титул верховного судьи.

Ежегодно окружными судами проводится до 100 тыс. процессов, апелляционными судами — более 5 тыс. и примерно 2500—Верховным судом. Из всех этих дел лишь очень немногие носят политический характер и затрагивают конституционность законов. Верховный суд пересматривает в год только 200 судебных решений и лишь о половине случаев судьи считают необходимым изложить свое персональное мнение в письменном виде. Все остальные приговоры подтверждаются.

Все федеральные судьи назначаются президентом, но эти назначения должны быть утверждены сенатом. Судьи назначаются пожизненно и могут быть отозваны только в соответствии со специальной процедурой, когда обвинение против них выдвигается палатой представителей, а осуждение выносится сенатом за преступления или недостойное поведение. Впрочем, аналогичная процедура предусмотрена для всех чиновников и даже для президента Соединенных Штатов. Назначения производятся, как правило, по рекомендации министра юстиции.

Конституция не ставит никаких условий для назначения судьи в состав Верховного суда, но обычай предписывает соблюдение при этом определенных правил.

Прежде всего, член Верховного суда должен иметь соответствующее юридическое образование, быть членом адвокатуры или иметь большой опыт в юридических вопросах. Большинство назначений происходит по предварительной консультации с Ассоциацией американских адвокатов, однако президент вполне может не посчитаться с выводами этой организации. В то же время для кандидата на замещение должности в Верховном суде не обязательно обладать опытом работы в судебных органах. Из 9 судей, которые заседали в Верховном суде в 1965 г., 6 никогда ранее не были членами какого-либо другого суда. Это же относится к 37 из 88 их предшественников.

Многие судьи назначаются в Верховный суд после продолжительной и блестящей деятельности на государственной службе. Только один судья (назначенный в 1892 г.) ранее не состоял на государственной службе. Большинство прошло через другие суды, конгресс или кабинет президента. Один верховный судья — Тафт был даже ранее президентом Соединенных Штатов. Нынешний верховный судья Эрл Уоррен занимал до этого должность губернатора Калифорнии. В 1965 г. среди членов Верховного суда имелся, например, 1 бывший сенатор, 1 бывший член кабинета, 3 бывших ответственных сотрудника правительственного аппарата; 2 судей были ранее высшими чиновниками в администрации одного из штатов и 1 пришел из федеральных судебных органов: он заседал в простом окружном суде.

Следует отметить, что в момент назначения все судьи имеют возраст от 40 до 65 лет. Все они являются мужчинами. Только один раз в Верховный суд был назначен негр (Т. Маршалл, 1967 г.). Начиная с 1812 г. не было назначения лиц моложе 40 и старше 65 лет. Только 3 стали членами Верховного суда в возрасте свыше 62 лет; до 1956 г. средний возраст членов Верховного суда составлял 52,9 года.

Хотя, как правило, после 1894 г. (за исключением 1949 и 1965 гг.) среди членов Верховного суда всегда имелся 1 католик, и начиная с 1916 г. — 1 еврей, почти все они (за исключением 10 человек) были протестантами, и до 1965 г. только 9 из них не происходили из англосаксонской семьи. Правда, это в значительной степени компенсируется тем, что Верховный суд формируется из граждан, проживающих в различных районах страны, и президент, который их назначает, сознательно придерживается этого принципа: в 1965 г., например, 4 судьи были с Северо-Востока, 2 — с Юга, 1 с Среднего Запада и 2 — с Запада.

Поскольку судьи несменяемы и продолжают занимать свою должность в течение долгого времени после истечения полномочий назначившего их президента, то каждый президент стремится ввести в Верховный суд, если ему представ-

ляется такая возможность, тех лиц, которые разделяют его идеи или его политические идеалы. Впрочем, с десяток судей были выбраны президентом не из своей партии, но во всех этих случаях речь шла о лицах, которые были согласны с президентской политикой, несмотря на их принадлежность к противной партии, по крайней мере по основным вопросам.

Политические идеи кандидата в Верховный суд имеют большое значение, так как этому органу приходится заниматься не только решением споров гражданского характера или рассмотрением дел, имеющих отношение к уголовному праву: его главная роль состоит в том, чтобы давать оценку конституционности законов и даже действиям, совершенным государственными чиновниками.

Такие решения всегда оказывали значительное влияние на политику правительства.

Например, в 30-е гг. некоторые из наиболее важных экономических мер Франклина Рузвельта не могли проводиться в жизнь (по крайней мере временно), потому что Верховный суд объявил их в первоначальном виде антиконституционными. В то же время постановления Верховного суда явились основными двигателями отмены расовой сегрегации на Юге Соединенных Штатов.

Право судить о конституционности законов обычно называется правом судебного контроля. Оно имеет длительную традицию. Фактически его осуществляли еще британские суды до Войны за независимость и суды штатов до 1778 г. Конечно, это право не упоминается в конституции, но на него без всяких обиняков ссылаются еще в 1803 г. в постановлении, вынесенном Верховным судом по делу Марбери против Медисона.

В связи с этим делом, которое было одним из самых громких дел в истории Соединенных Штатов, по крайней мере в конституционной области, Верховный суд постановил, что одна из статей закона о судопроизводстве 1801 г. нарушала конституцию и, следовательно, должна считаться аннулированной и утратившей силу... или по меньшей мере не должна применяться судами.

Судебная власть наделила себя, таким образом, правом лишать силы любой текст, который она сочтет противоречащим конституции. Не следует, конечно, забывать, что еще независимо от решения Верховного суда простое большинство одной из палат конгресса или даже $^1/_3$ членов одной из палат с согласия президента может объявить антиконституционным любой проект закона и воспрепятствовать его принятию. Но если парламентарии не воспользуются данной прерогативой, то последнее слово принадлежит Верховному суду, за исключением, разумеется, тех случаев, когда возникает необходи-

мость внести поправку в конституцию (это произошло дважды — в отношении XI и XVI поправок)

Использование Верховным судом права контроля может осуществляться в целом ряде областей, имеющих одинаково важное значение для защиты демократических свобод:

1. Арбитраж в случае разногласия между президентом и конгрессом; здесь речь идет о теоретической возможности, так как ни 1 из 89 текстов, обсужденных Верховным судом, не стал объектом президентского вето и ни одно из аннулирований не было связано с действиями президента, предпринятыми им против конгресса.

2. Запрещение любых злоупотреблений властью со стороны штатов или федерального правительства.

3. Арбитраж в случае спора между центральной властью и каким-либо штатом в отношении их прерогатив.

4. Арбитраж в случае спора между отдельными штатами. Верховный суд разрешил около сотни таких споров.

5. Арбитраж в случае разногласий между двумя административными органами.

6. Защита интересов гражданина, считающего, что он был лишен одного из своих конституционных прав правительством какого-либо штата или федеральным правительством.

7. Соблюдение закона и конституции гражданами.

Федеральные суды компетентны также рассматривать споры, в которые вовлечены иностранные дипломаты; дела, связанные с морским правом или международным правом; процессы, затрагивающие интересы какой-либо иностранной державы или правительства Соединенных Штатов или нескольких штатов Союза.

Все эти прерогативы превращают федеральную юстицию, и в частности Верховный суд, в фактор равновесия власти.

Юстиция штатов

Если федеральные суды заранее не знают существа процессов, которыми им придется заниматься, то в компетенцию судей каждого отдельного штата входит охрана его законов.

Система судопроизводства в каждом из 50 штатов Федерации является, по-видимому, одним из наиболее сложных институтов, которые существуют в Соединенных Штатах... хотя бы потому, что здесь вообще нет единой системы и почти каждый штат и каждый судебный округ имеют свои собственные институты, которые отличаются друг от друга в еще большей степени, чем в области законодательной или исполнительной власти. Более того, отношения между Федерацией и штатами кажутся как бы нарочито усложненными.

Каждый штат Союза, за исключением Техаса, имеет во главе своей судебной иерархии верховный суд; это коллеги-

альный орган, в который входит от 3 до 9 судей; в большинстве из них насчитывается от 5 до 9 судей.

В низших инстанциях структура судебных органов отличается исключительным разнообразием. Наиболее распространенная судебная пирамида состоит из 3 или 4 ступеней, не считая параллельно существующих специальных судов.

На низшей ступени находится суд сельских районов и мелких городов, руководит им мировой судья. Этот суд имеет давнюю традицию в англосаксонском праве, однако его компетенция весьма ограничена: он занимается мелкими правонарушениями (например, нарушениями правил уличного движения), семейными спорами, случаями недостойного поведения; мировой судья, кроме того, регистрирует браки, выдает некоторые нотариальные свидетельства.

В крупных городах соответствующей инстанцией является муниципальный суд, который может обладать несколько более широкой компетенцией.

Следующей инстанцией в большинстве штатов являются суды графств, юрисдикция которых также ограничена, за исключением того, что в некоторых случаях эти суды могут вести крупные уголовные процессы. Однако главным органом правосудия штатов на еще более высоком уровне является суд, который называют в разных штатах по-разному — или апелляционным, или высшим, или окружным судом. Это суд первой инстанции для большинства более или менее важных гражданских процессов и для большинства уголовных процессов.

Во многих штатах апелляция против решения окружного суда направляется непосредственно в верховный суд штата. Однако наиболее крупные штаты (Калифорния, Нью-Йорк, Техас, Иллинойс, Пенсильвания и полдюжины других) создали у себя промежуточные апелляционные суды, образующие довольно сложную сеть — в штате Нью-Йорк, например, имеется до 150 таких судов.

Эта общая структура может включать в себя в ряде случаев определенное число специальных судов. Имеются специальные суды, которые занимаются несовершеннолетними и детской преступностью; другие могут рассматривать лишь дела, связанные с семейными спорами; некоторые суды занимаются делами об опеке или надзором за условно осужденными; в некоторых штатах имеются даже суды, которые следят за управлением имуществом, находящимся за границей, или имуществом, порученным какому-либо администратору. Несколько штатов сохранили суды, которые судят «по справедливости» в соответствии с юридическими принципами английского обычного права; наконец, можно встретить судей, специализирующихся на процессах, возбуждаемых отдельными лицами против штата.

Выборы или назначение?

Каким образом судьи должны выдвигаться? По этому вопросу высказывалось множество самых разнообразных мнений. Часто считали, что судей следует избирать, для того чтобы власти не могли оказывать на них давление; кроме того, стремление быть снова избранными может вынуждать их постоянно отвечать требованиям, связанным с изменениями в обществе и с изменениями самого закона. Недостаток этого метода состоит в том, что судьи вовлекаются в предвыборные политические комбинации. С другой стороны, простое назначение, хотя оно и избавляет от всех предвыборных забот, способствует самоизоляции судей от современного мира и от движения идей, ставя их назначение, а может быть, и всю карьеру в зависимость от различных видов протекции, от правительственного давления или же от фаворитизма, пагубного для правильного хода правосудия.

Эта дилемма, не всегда понятная иностранцам, которым трудно представить, что судья может избираться так же, как и муниципальный советник, имеет тем не менее большое значение в Соединенных Штатах, где в принципе средний американец привык высказывать свое мнение и где судья, как и всякое другое лицо, которому поручена охрана общественного порядка, является своего рода представителем своих сограждан в местных органах власти.

Фактически ни один из этих двух методов не получил явного преобладания на всей территории Соединенных Штатов. В 20 штатах все судьи избираются, но только в половине из них партии могут выставлять своих кандидатов, в то время как в других — партии лишены этого права. В 14 других штатах большинство судей избирается, но опять же не все. В 7 штатах все судьи или большинство из них назначаются губернатором с одобрения сената штата или исполнительного совета. В 4 штатах некоторые судьи назначаются палатами. И наконец, в 5 штатах наблюдается стремление сочетать в той или иной степени выборы и назначение: например, губернатор назначает судью на краткий испытательный срок, по окончании которого избиратели призваны одобрить этот выбор путем своего рода плебисцита. Если кандидат отвергается избирателями, то губернатор производит новое временное назначение.

Кроме того, имеются судьи, которые назначаются или судом более высокой инстанции, или вышестоящими судьями, мэрами, муниципальными советами, советами граждан и т. д.

Независимо от того, назначаются они или избираются, большинство судей остается на своей должности в течение нескольких лет; члены верховных судов исполняют свои полномочия минимум в течение 6 лет (кроме штата Вермонт), а иногда и пожизненно; в среднем член верховного суда шта-

та остается на своей должности от 6 до 8 лет. В 3 штатах эта должность пожизненная, в 1 штате для судей установлен предельный возраст в 70 лет. В 15 штатах полномочия судей длятся от 10 до 21 года. В низших инстанциях срок действия мандата менее продолжителен, но тем не менее он в общем больше, чем для других выборных должностей соответствующего уровня. Это как бы нечто среднее между пожизненным назначением федеральных судей и сроком пребывания на должности любого другого представителя политической власти, миссия которого всегда ограничена во времени. В этом также заключается стремление совместить независимость и покой судьи, хранителя конституционных свобод, с очень своеобразным чувством, которое побуждает американских граждан добиваться права постоянно осуществлять контроль над любой властью.

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИЦИЯ

Строго ограниченные права

Федеральное правительство Соединенных Штатов не имеет общих прав в отношении полиции. Возможно, что в этом заключается одна из наиболее существенных особенностей в глазах тех, кто изучает американские институты. Руководство полицией в соответствии с волей авторов конституции возложено на власти 50 штатов Союза. Поддержание порядка, регулирование движения или применение уголовного права, как и тысячи других функций, осуществляемых современным правительством в рамках обеспечения порядка, возложены прежде всего на власти штатов.

Тем не менее и центральное правительство имеет в этой области определенные обязанности.

Во-первых, за помощью к нему может обратиться тот или иной штат в случае мятежа или возникновения беспорядков. Разумеется, это бывает не часто. Штаты располагают полицейскими силами, достаточными для своих потребностей, тем более что они могут рассчитывать на содействие милиции. Впрочем, иногда штаты обращались к федеральным властям с целью придать больший вес мерам, принятым властями штата, и в связи с возникшими трудностями.

Во-вторых, имеется ряд областей, на которые распространяется юрисдикция самого федерального правительства: на авиацию и корабли в открытом море, на Колумбийский федеральный округ, на немногочисленные заморские владения Америки, на гражданские и военные объекты федерального значения, где в соответствии с законом, принятым конгрессом, всякие нарушения подсудны федеральным судам (будь то кража, убийство или незначительное нарушение).

7 Зак. 44

Наконец, федеральное правительство ответственно за сохранение порядка в вооруженных силах, в связи с чем была создана военная полиция, небезызвестная «МР».

Однако все эти случаи четко ограничены по своему характеру (восстание), процедуре (обращение со стороны штата), месту (федеральные владения) или же по статуту правонарушителей (военнослужащие).

К этому перечню следует добавить ряд действий, пресечение которых входит в обязанность федерального правительства в силу предоставленных или подразумеваемых или же узаконенных прав. Речь идет о весьма разнообразных, но в то же время специфических случаях: нарушение законов об иммиграции и натурализации; банкротства; провоз похищенных лиц через границы между штатами (а также переброска через границы краденых автомобилей и самолетов); попытка склонения женщин к аморальным действиям; незаконное производство, транспортировка и продажа спиртных напитков; мошенничества и хищения в банках, имеющих гарантию федерального правительства; подделка документов и производство фальшивых денег; шантаж по почте; налоговое мошенничество; контрабанда; препятствия, чинимые исполнению служебных обязанностей федеральными должностными лицами; нарушение гражданских прав; измена, подрывная деятельность, шпионаж и саботаж; кражи во время перевозок между штатами; подкуп федеральных чиновников; нарушение федеральных законов, ответственность за соблюдение которых возложена на федеральное правительство.

Для исполнения этих своих обязанностей федеральное правительство располагает аппаратом детективов, юристов, судов, исправительных учреждений, а в случае необходимости обращается к армии.

Несмотря на обширность вышеприведенного перечня, в 1962 г. 90% заключенных в американских тюрьмах были осуждены властями штатов и только 10% — федеральными властями. Причем здесь не учтены арестованные, находившиеся в муниципальных полицейских участках.

Руководство уголовными расследованиями возложено на министерство юстиции. Оно исходит из информации, обычно предоставляемой федеральными детективами, наиболее видные из которых работают в федеральном бюро расследований (ФБР).

Подобно федеральному правительству, ФБР не имеет общих полицейских прав даже в сфере своей компетенции. Так, например, оно не правомочно защищать отдельных лиц или же имущество или же поддерживать порядок. Оно не дает оценки собираемым им доказательствам и не представляет никаких рекомендаций; оно не может даже выдвигать обвинений. Оно лишь проводит расследование и докладывает

о его результатах. ФБР является главной следственной службой правительства. Главной, но не единственной, так как имеется еще 17 других.

ФБР было основано в 1908 г. Теодором Рузвельтом в ходе борьбы против трестов и мошеннических комбинаций с недвижимостью, нанесших ущерб федеральному правительству. На первых порах это был ограниченный, малоэффективный и слабый орган: располагая в 1915 г. всего 219 агентами, он оказался не в состоянии бороться против шпионажа, саботажа и т. д. в первую мировую войну. В 1920 г. ФБР оказалось замешанным в нескольких скандалах, снискав себе репутацию орудия определенных сил. И только в 1924 г. его новому руководителю, молодому Эдгару Гуверу, которому тогда было всего 29 лет (с 1917 г. он работал юридическим советником министерства юстиции), было поручено провести чистку ФБР и превратить его в эффективный орган.

Он так успешно справился со своей задачей, что уже в 1930 г. ФБР наводило ужас на гангстеров и свело на нет немецкий и японский шпионаж во время второй мировой войны, а затем нейтрализовало Компартию США и другие подрывные организации.

В настоящее время в ФБР насчитывается 15 тыс. служащих, половина из которых является детективами. Это немного, но соответствует ограничениям, установленным законом: ФБР занимается лишь 2,8% из каждых 100 зарегистрированных в США правонарушений. Как правило, сотрудники ФБР имеют высшее образование, причем многие из них получили диплом адвокатов и бухгалтеров.

Несмотря на то что в ведении ФБР находится 168 видов преступлений, в центре внимания ФБР за последние годы стоит внутренняя безопасность государства: борьба со шпионажем, саботажем и подрывной деятельностью.

Обязанности ФБР носят в основном гражданский характер, однако иногда оно сотрудничает с военными. Ему поручено, в частности, наблюдать за ку-клукс-кланом, за американской нацистской партией и за Коммунистической партией Соединенных Штатов. Хотя «противоподрывная» деятельность ФБР привлекает к себе наибольшее внимание, это не основная его работа. Оно занимается множеством уголовных преступлений в соответствии с перечнем правонарушений, находящихся в ведении федеральных властей.

В отличие от распространенного за границей мнения ФБР не занимается разведкой. Эта миссия возложена на Центральное разведывательное управление (ЦРУ), которое в свою очередь не имеет ничего общего с делами внутренней полиции.

Деятельность ЦРУ (аналогичная деятельность легендарного Второго бюро во Франции) направлена на другие страны.

Оно собирает сведения о потенциальных противниках Соединенных Штатов. Его обвиняли в прямом вмешательстве во внутренние дела ряда стран, например, в связи со свержением Мосаддыка в Иране и Арбенса в Гватемале, а также в связи со злополучной историей в заливе Кочинос на Кубе.

Любопытно отметить, что самые крупные после ФБР следственные службы США подчинены министерству финансов: Секретная служба, которой поручены дела о недоплате налогов в федеральный бюджет и о выпуске фальшивых денег, а также охрана президента, членов его семьи и вице-президента; Бюро по делам наркотиков и налогов на спиртные напитки; Служба береговой обороны, военизированная организация, охраняющая территориальные воды и побережье, а также оказывающая помощь судоходству; Разведывательная служба, мало соответствующая своему наименованию, так как она расследует налоговые махинации по линии управления учета доходов, и, наконец, Таможенное бюро, ведущее борьбу с контрабандистами.

Независимо от министерства финансов существует ряд других служб, которые можно считать полицейскими, хотя они в основном ведут инспекционную работу, например: Иммиграционное бюро, или Почтовое бюро, которое прежде всего занимается обеспечением надежности почтовой связи (потери и кражи), а также борьбой с шантажом по почте.

Такая распыленность, естественно, проистекает из того, что государство не несет общих обязанностей по поддержанию порядка и отвечает воззрениям народа. Все вышеперечисленные службы создавались по мере возникновения потребностей. Например, Служба береговой обороны была создана еще до провозглашения конституции. Секретная служба была основана в 1860 г., ФБР — в 1908 г., Бюро по делам наркотиков — в 1930 г.

Следует признать, что сложность этой системы может довести до нелепости: в самом деле, кто должен судить преступника, который под воздействием наркотика совершил кражу почтовой автомашины с бонами федерального казначейства и пересек с превышением скорости границу между штатами?

С чисто правовой точки зрения такой правонарушитель одновременно подпадает под юрисдикцию ФБР (пересечение границы на украденной машине), Бюро по делам наркотиков (пользование наркотиками), Почтового бюро (кража почтового имущества), Секретной службы (кража бон казначейства), полиции одного штата (кража автомашины) и полиции другого штата, где он задержан (укрывательство краденого имущества), а также шерифов и полицейских тех городов, через которые он проезжал с превышением скорости.

Теоретически каждый из этих органов, обязанных стоять на страже закона, должен самостоятельно вести расследование инцидента. Практически, дело, видимо, будет доверено тому органу, по линии которого совершено наиболее серьезное правонарушение, с помощью и при сотрудничестве остальных заинтересованных органов. Безусловно, определенное предпочтение будет отдано той организации, которая располагает бо́льшими техническими возможностями и кадрами с тем, чтобы добиться необходимых результатов, в данном случае ФБР.

Однако в условиях децентрализованной политической системы Соединенных Штатов это сотрудничество и преимущество не могут быть просто навязаны Федеральному бюро расследований, скорее всего они будут предложены ему в силу эффективности этой организации. Действительно, ФБР оказывает немалые услуги полиции штатов, городов и поселков. В частности, оно предоставляет в их распоряжение свои обширные архивы отпечатков пальцев. Так, в 1965 г. ФБР располагало отпечатками пальцев более 60 млн. лиц только по линии службы обычного опознания и еще 11 млн. по линии уголовной службы.

Полиция любого штата или населенного пункта может направить в ФБР отпечатки пальцев любого задержанного лица для выяснения его действительной личности и наличия судимостей. Она может также направить ФБР отпечатки, снятые на месте преступления или правонарушения, с тем чтобы выяснить, может ли ФБР установить личность виновного. ФБР может давать ежегодно более 10 тыс. таких заключений.

Все полицейские организации могут также пользоваться лабораториями ФБР, где производятся самые различные исследования, в том числе анализ крови, волос, огнестрельного оружия, тканей, металлов, образцов почерка и машинописного текста, всевозможных подделок, бумаги, чернил, пепла, следов ног, шин и других отпечатков, камней, фотографий и т. д. Все анализы делаются бесплатно.

Наконец, под руководством ФБР работает Национальная полицейская школа, в которой проходят стажировку местные полицейские офицеры за счет организаций, к которым они принадлежат, причем сами занятия производятся бесплатно и речь идет только о денежном содержании стажеров. В этой школе каждый год 80 стажеров проходят 12-недельную переподготовку по двум профилям. Школа уже выдала около 5 тыс. дипломов. В ней изучаются следующие предметы: криминалистика, организация и управление полицией, методы расследования, применение огнестрельного оружия, техника снятия отпечатков пальцев, правила движения городского транспорта и т. д.

По окончании занятий выпускники делятся полученными

знаниями со своими коллегами — 250 тыс. полицейских США.

Таким путем Соединенные Штаты в этой области, как и во многих других, пытаются разрешить проблему единства в условиях многообразия. ФБР и другие федеральные полицейские организации придают местным полицейским службам тот минимум единообразия, который необходим для эффективности работы, и в то же время они выполняют задачи, требующие использования больших средств, нисколько при этом не умаляя самостоятельности и ответственности местных властей.

41. РОЛЬ ПАРТИЙ

МНОГОПАРТИЙНОСТЬ

Более 40 партий с начала XX в.

Возникнув менее чем через 2 года после основания республики, политические партии США стали наиболее ранними политическими партиями современного типа. Здесь есть над чем призадуматься тем, кто полагает, что частые кризисы, происходящие в новых государствах, исключают возможность сосуществования оппозиционных партий.

Несомненно, Вашингтон опасался этого, однако его ближайшие сподвижники Гамильтон и Джефферсон не преминули доказать, что его страх был необоснованным.

Переход от двухпартийной системы периода Войны за независимость (инсургенты и лоялисты) к новой двухпартийности, представленной федералистами и антифедералистами, происходил на чисто практической, прагматистской основе, поскольку приверженцы различных идеологий того времени вряд ли предполагали, что создаваемые ими партии просуществуют долго. После победы федералистов их противники совершенно естественно образовали в рамках нового государственного устройства оппозицию, назвав себя республиканцами. В условиях продолжавшейся борьбы обе организации постепенно оформлялись в партии, имеющие свои комитеты и аппарат по всей стране. Эффективность организации республиканцев вскоре привела их к победе. Дело в том, что им удалось создать более разветвленную сеть в масштабе всей страны, в то время как федералисты с большим трудом создали организацию, способную переступить стадию регионализма.

Можно сказать, что вся нынешняя структура американских партий прослеживается в зародышевом состоянии в том аппарате, который полтора века назад был создан тогдашней республиканской партией. Уже к началу XIX в. партия федералистов была потеснена соперничающей партией и к 1820 г. сошла со сцены. К тому времени республиканцы стали называть себя республиканцами-демократами, причем к 1830 г. акцент постепенно перемещался на термин «демократы», а к 1840 г. термин «республиканцы» был окончательно отброшен. Эта любопытная перестановка терминов ознаменовала рождение нынешней демократической партии, в то время как параллельно формировалась новая, так называемая «республиканская» партия, которая приобрела свою нынешнюю форму на-

кануне войны между Севером и Югом. Следует уточнить, что в этой упрощенной схеме не учтены значительные промежуточные перетасовки в связи с образованием мимолетной национально-республиканской партии и многочисленных гибридных образований из групп, отпадавших от главных соперничавших партий.

В течение всего рассматриваемого периода возникали десятки различных партий. Если принять в качестве критерия выдвижение кандидатов на пост президента, то с начала XX в. таких партий было более 40, причем ни одна из них не добилась избрания своего кандидата. Только 5 партиям удалось провести своих ставленников на уровне штатов. В итоге 17 последних президентских выборов 2 основные партии получили совместно 98,2% голосов избирателей, причем в 13 случаях они поделили между собой голоса избирателей всех штатов Федерации.

Таким образом, с почти роковой неизбежностью каждый раз верх одерживала двухпартийная система, бесспорно соответствующая американскому характеру. Наряду с этим не прекращалось возникновение более или менее преходящих партий, принадлежавших к самым различным политическим течениям и различавшихся самыми тонкими нюансами. Например, только в «социалистической семье» имеются социалисты, социалистические трудящиеся, социалисты-лейбористы, прудонисты, социал-демократы, коммунисты, американские лейбористы, лейбористы, крестьяне-лейбористы и даже была партия безработных, просто партия трудящихся, а также партия, называвшая себя синдикалистской, не примыкавшая, однако, ни к одному профсоюзу. Только одной из них, американской лейбористской партии, удалось добиться избрания своего представителя в конгресс. Ни одна не смогла ни выдвинуть кандидата в президенты, ни добиться избрания хотя бы одного из своих членов на важный пост в каком-либо штате.

Почему же одновременно с двухпартийностью существует многопартийность? Почему ни одна партия, придерживающаяся четкой идеологической платформы, не смогла завоевать расположения американских избирателей? На этот счет выдвигались различные объяснения: по мнению одних, это связано с характером избирательной системы, по мнению других — с выборами президента всеобщим голосованием, с политическими нравами, унаследованными от британцев, и т. д.

Разумеется, все эти объяснения в какой-то степени приемлемы. Представляется, однако, что наиболее удовлетворительный ответ на поставленный вопрос заключается в следующем: развитие двухпартийной системы отвечало стремлению американцев иметь возможность ясно высказаться, как служило народу старое правительство.

Без наличия партий или их эквивалента народ не мог бы принимать активного практического участия в выработке политики страны и, следовательно, не мог бы давать оценку деятельности своих правителей. Чтобы избиратель мог сделать выбор путем одобрения или неодобрения, нужны хотя бы две партии, необходимо соперничество кандидатов, чтобы они могли показать свои таланты. В настоящее время американцы полагают, что для этого достаточно 2 партий, считая, что большее число партий могло бы нанести ущерб нормальному функционированию государства.

Считая, что однопартийность означает диктатуру, и признавая, что борьба партий обеспечивает глубокое теоретическое обсуждение идей и мнений, американцы главным образом стремятся к тому, чтобы у них было хорошее руководство и чтобы принципы свободы сочетались с эффективным управлением делами страны. И они ждут этого не столько от политической философии, сколько от правильного руководства государством.

Они хотят иметь возможность менять своих правителей, когда те не удовлетворяют их чаяний, или же в обратном случае оставлять их у власти. Двухпартийная система отвечает этому требованию лучше любой другой.

В самом деле, если при иной системе у уходящего кандидата имеется несколько соперников, то он может быть переизбран, даже если его противники совместно соберут большинство голосов. Чтобы остаться у власти, ему достаточно будет получить больше голосов, чем каждому из его противников в отдельности. Фактически американский избиратель дал прагматическое подтверждение своего стихийного нежелания участвовать в такого рода игре.

Ныне действующая более простая система заключается на практике в том, что уже в первом туре отбираются 2 кандидата, в то время как все более или менее несерьезные кандидатуры отсеиваются. Если не считать одного исключения более чем столетней давности, в США ни разу не было ни баллотировки, не давшей абсолютного большинства, ни опротестовывания представительности кандидатов 2 основных партий. Это означает, что в данном случае история уже вынесла свой вердикт.

ПЛАТФОРМЫ

Призыв к избирательной коалиции

Платформы американских партий часто критиковались. Их обвиняют в расплывчатости, бессодержательности, противоречивости, двусмысленности, даже нечестности и подталкивании к недостойным и оппортунистическим компромиссам.

Вокруг этих программ разворачиваются шумные баталии.

причем в истории США были случаи, когда они заканчивались гибелью тех или иных партий.

Наблюдатели, критикующие платформы партий, иронизируют на все лады: так, Острогорский утверждает, что они «являются самым огромным фарсом, который когда-либо разыгрывался на форуме партий»; лорд Брайс почти столь же сурово характеризует их как «смесь разоблачений, декламаций и компромиссов». И даже «Нью-Йорк таймс» рассматривает их как «шутку или же зло... с целью обмануть возможно большее число избирателей».

В действительности широкая публика не придает платформам никакого значения. О них забывают сразу же после принятия, и их роль в кампании по выборам президентов совершенно ничтожна, так как вряд ли их читает хоть один из 10 тыс. избирателей.

Так для чего же они нужны, почему затрачивается столько сил на составление столь малоинтересных документов? На этот вопрос можно дать ряд ответов, освещающих непонятные аспекты американской политики и системы партий в США.

Да, действительно, платформы партий лишены четкости. Это не стройные, однородные избирательные программы, и в американской политической системе нет таких авторитетов, которые могли бы интерпретировать их или же добиваться их осуществления. Поэтому понять их подлинную природу можно, только рассматривая их как наименьший общий знаменатель различных тенденций внутри каждой партии в условиях, когда их члены не связаны строгой дисциплиной, когда совесть каждого преобладает над слепой верой в «линию». Фактически платформы являются договорами, заключаемыми в результате переговоров между лидерами основных тенденций и выражающими общность их целей.

Впрочем, это определение, пожалуй, недостаточно, потому что если бы лидеры различных кланов не считали, что платформа может связать их вопреки их желанию, то они не стали бы даже и раз в 4 года столь горячо дискутировать по поводу ее формулировок.

Дело в том, что договор заключается узкой группой лидеров, каждый из которых отлично знает, что если доверившие ему люди сочтут, что их предали, то его могут дезавуировать и заменить другим человеком.

Следовательно, платформа партии является призывом к созданию такой избирательной коалиции, какую партия хочет иметь накануне выборов. Если один из кланов почувствует себя обойденным, то могут возникнуть трудности для всей партии.

Приведем конкретный пример. В 1948 г. в демократической партии имелись 2 противостоящие группы: руководители го-

родского населения Севера и лидеры Юга. Первые выступали за включение в платформу четкого заявления в поддержку расового равноправия. Вторые были против. Северяне опасались, что если не будут учтены требования негров и в платформу не будет включен пункт в поддержку их гражданских прав, то негры, несомненно, отдадут свои голоса республиканской партии. Со своей стороны южане опасались потери голосов именно в том случае, если такой пункт будет включен в платформу.

Итак, позиции групп были полностью противоположны. Партия приняла самое смелое решение, недвусмысленно означавшее, что она предпочитает включить в коалицию избирателей негров Севера и готова примириться с отходом белых избирателей Юга.

Очевидно, что никто в стране не мог игнорировать смысл и значение этого решения, даже если текст программы остался не прочитанным никем или почти никем. Кандидаты демократической партии Юга поспешили дезавуировать это решение (тем из них, в чьих избирательных округах расовый вопрос не стоял, беспокоиться было нечего, остальные же открыто выразили свою враждебность).

Когда обе партии согласны в том или ином пункте, то определение позиции по нему не имеет особого значения с точки зрения выборов. В других же случаях образуется оппозиционная коалиция, которая, выходя за партийные рамки, может одержать победу в день голосования.

Так, в 1964 г. даже весьма робкое заявление республиканской партии в пользу гражданских прав негров настолько контрастировало с жесткой позицией демократической партии, что кандидат республиканцев на пост президента Барри Голдуотер был поддержан 3 южными штатами, которые никогда ранее не голосовали за республиканскую партию, в то время как избиратели ряда северных штатов с развитой промышленностью, традиционно поддерживающих республиканцев, голосовали за демократов. Это случилось, в частности, в Индиане, Огайо и Нью-Гемпшире.

Следует помнить о том, что местные лидеры независимо от того, к какой из двух партий они принадлежат, в борьбе вокруг платформы всегда учитывают два обстоятельства. С одной стороны, они хотят, чтобы их платформа сплотила избирателей штата вокруг кандидата их партии на пост президента, так как им выгодно, чтобы место в Белом доме было занято именно своим человеком, выгодно как в смысле местной политики, так и с точки зрения их собственной политической карьеры. С другой стороны, они не хотят предавать избирателей своего округа, так как в противном случае в день выборов их постигнет неминуемая кара. Таковы достоинства демократической системы.

Если приходится выбирать, то они охотнее принесут в жертву кандидата в президенты, чем своих избирателей, чьи требования для них выше партийных интересов.

Платформы вырабатываются раз в 4 года на национальных съездах партии, созываемых для выдвижения кандидатов на пост президента. Эта традиция восходит к первому крупному съезду партии, состоявшемуся в 1831 г.; в обычай она вошла с 1836 г. Иногда платформы вырабатываются съездами партий на уровне штатов, созываемыми в промежутках между двумя национальными съездами, в связи с выборами в конгресс, которые происходят раз в 2 года. Однако эта практика не является повсеместной.

В любом случае дискуссия по платформе начинается сразу же после открытия съезда. Теоретически она подготавливается комиссией по резолюциям, избираемой в первый день его работы. Однако за несколько дней выработать и всесторонне обсудить такой важный текст невозможно, тем более что обстановка на съезде бывает весьма возбужденной. К тому же в комиссию по резолюциям входят по 2 делегата от каждого штата, всего 100 человек. Фактически в каждом штате члены комиссии по резолюциям избираются задолго до съезда и могут приступать к работе за несколько месяцев до съезда, выясняя мнение представителей деловых кругов и интеллигенции, руководителей и активистов своей партии. Таким образом, выработке предложений предшествуют продолжительные дискуссии, неоднократные встречи в различных городах. Последнее рабочее заседание устраивается в месте проведения съезда за неделю или за десять дней до его открытия.

Для правящей партии эти дебаты обычно носят чисто формальный характер. Единственная цель их проведения состоит в том, чтобы подчеркнуть, что партия внимательно относится к мнениям представителей различных групп. Платформа правящей партии фактически составляется в Белом доме постольку, поскольку она содержит защиту деятельности президента и провозглашает цели на будущее.

Даже если президент не выставляет снова свою кандидатуру (в любом случае конституция разрешает только одно переизбрание), разработкой платформы правящей партии занимается правительство.

В 1960 г. это привело к довольно драматическому инциденту. Кандидатом в президенты был тогда Ричард Никсон, пользовавшийся решительной поддержкой со стороны генерала Эйзенхауэра. Его главным соперником внутри партии был губернатор Рокфеллер. В результате продолжительной встречи, организованной по просьбе вице-президента Никсона, они договорились друг с другом относительно приемлемой для обоих платформы, после чего Рокфеллер снял свою кандидатуру. Тем временем комиссия по резолюциям их партии вы-

работала свой собственный текст, выразив при этом недовольство тем, что ее обошли. Проект комиссии, гораздо более консервативный, чем платформа двух лидеров партии, стал объектом острой борьбы, и лишь ценой огромных усилий его удалось снять. Этот пример показывает, какое значение может иметь платформа: в конечном счете комиссия вынуждена была уступить только потому, что нельзя было добиться принятия ее проекта единственным оставшимся кандидатом.

Нередко представители меньшинства дают на заседании комиссии серьезный бой по тому или другому важному пункту и добиваются компромиссного решения, но часто случается и так, что битва переносится на пленарное заседание съезда. Это означает, что представители меньшинства либо все еще надеются на победу, либо стремятся привлечь внимание к своей позиции, чтобы доставить хотя бы моральное удовлетворение своим избирателям.

Так, в 1948 г. либеральная фракция Севера и консервативная фракция Юга, потерпев поражение на съезде демократической партии от сторонников правительства Трумэна (это произошло на комиссии), вынесли вопрос на пленарное заседание. Речь шла и на этот раз о гражданских правах. Либералы одержали верх, а консерваторы покинули зал заседания и образовали недолговечную партию защиты прав штатов.

Текст платформы насчитывает, как правило, 10—20 тыс. слов. Он резюмирует точки зрения большинства делегатов по основным проблемам с помощью формулировок, рассчитанных на то, чтобы привлечь на сторону кандидата партии максимальное число избирателей.

Текст разбит на статьи (на профессиональном жаргоне они называются пунктами), посвященные внешней политике, национальной обороне, сельскохозяйственным проблемам, отношениям между предпринимателями и рабочими, налогам, программам социального обеспечения, естественным богатствам страны и гражданским правам.

При составлении платформы внутри каждой партии обычно происходит столкновение 4 различных тенденций, что приводит к весьма ожесточенным баталиям: «интервенционисты» противостоят изоляционистам, представители сельских районов — представителям городов, либералы — консерваторам и, наконец, происходит взаимная борьба между делегатами Запада, Юга и Севера.

Южане выступают против гражданских прав, защищаемых северянами, в то время как представители Запада играют роль арбитра, выступая в поддержку первых или вторых в зависимости от обстоятельств. Либералы поддерживают социальную политику, которую отвергают консерваторы, независимо от района, хотя южане часто выступают с консервативных позиций в области гражданских прав и с либераль-

ных позиций в области социального обеспечения (особенно это заметно при приближении к границе между Севером и Западом, в таких штатах, как Мэриленд, Западная Виргиния, Кентукки, Миссури и Оклахома). Западное побережье в целом придерживается либеральных позиций (Калифорния, Вашингтон, Орегон и Айдахо), так же как и Новая Англия. Средний Запад (Огайо, Иллинойс, Индиана, Мичиган, Висконсин, Миннесота и Айова) имеет довольно четкую консервативную изоляционистскую программу, в то время как восточное побережье стоит за активное участие в международной политике, как, в общем, и Юг. Штаты, насчитывающие наибольшее число горожан, расположены к югу от Новой Англии и в средней части Атлантического побережья, а сельское население наиболее многочисленно на севере Новой Англии, на больших центральных плато и в районе Скалистых гор.

Конечно, в этой и без того сложной схеме имеется немало исключений, однако она дает достаточное представление о разнообразии множества свободно проявляющихся тенденций внутри каждой партии и о трудности формирования коалиций, вырабатывающих платформы. Например, представитель Денвера из района Скалистых гор вступит в союз с представителями самого что ни на есть городского направления, в то время как в той же самой партии представитель Новой Англии из сельского округа будет поддерживать требования крестьян Среднего Запада.

Ниже будет объяснено, каким образом все эти направления имеют возможность отстаивать свои столь противоречивые позиции, сейчас же важно отметить их подвижность: расхождение в одном пункте не мешает договоренности по другим вопросам. Так, жители Нью-Йорка, с одной стороны, и Алабамы—с другой, резко расходятся друг с другом по поводу гражданских прав, но полностью согласны в делах международной политики. Все эти нюансы отражаются в содержании партийных платформ, являющихся единственной приемлемой формулой для такой неоднородной и не признающей строгой ортодоксальности страны, как Соединенные Штаты.

ОРГАНИЗАЦИЯ

Тысячи партий в каждой большой партии

В определенном смысле можно сказать, что двухпартийная система в наиболее чистом виде существует именно в США. Между тем в США всегда существовало много партий. Как же примирить эти два утверждения? Со времени установления республики именно 2 партии — не больше и не меньше — постоянно господствовали на арене американской политической жизни, хотя сами партии менялись: с 1796 по 1828 г.

это были демократы и федералисты; с 1828 по 1854 г. — демократы и виги, с 1854 г. — демократы и республиканцы.

Только дважды, в 1820 и 1824 гг., одна из двух основных партий имела менее 10% мест в конгрессе. Только дважды, в 1860 и 1912 гг., небольшая третья партия получила более 10% голосов на президентских выборах, да и то она была образована людьми, вышедшими из 2 основных партий. Только 6 раз маленькие партии получили более 10% мест в конгрессе.

Можно, следовательно, сказать, что 2 главные партии полностью делят между собой более 90% голосов на 91,1% президентских выборах и на 93,3% парламентских выборах. Другими словами, в итоге всех выборов эти партии получили совместно 97,4% голоса на президентских выборах и 97,7% на выборах в конгресс начиная с 1788 г. Трудно найти другую систему, которая была бы более двухпартийной.

Однако многопартийность сумела и здесь найти себе пристанище: при ближайшем рассмотрении сущности обеих партий обнаруживается, что во все времена они состояли фактически из партий штатов, тех или иных районов, партий, сформировавшихся вокруг какой-либо личности, то есть из множества маленьких партий, группирующихся под общей вывеской в рамках широкого, общенационального союза, чтобы избрать президента и федеральный конгресс.

Вряд ли будет преувеличением сказать, что фактически в США существует несколько десятков тысяч партий, главным делом которых является проведение кампаний. В этом состоит одна из характерных черт американской политики, которую часто упускают из виду и не понимают за границей. По существу, у каждого кандидата на любой пост имеется собственная партия или почти что партия.

Со своей стороны 2 большие партии обеспечивают формальную структуру, своего рода скелет, который благодаря бесчисленным партиям кандидатов обрастает плотью и наполняется кровью. В каждой партии существует система комитетов, образующих пирамиду по известной схеме: округ, коммуна или город, графство, штат, федерация.

На вершине партийной иерархии находится председатель партии и ее национальный комитет, в состав которого входят 2 делегата (мужчина и женщина) от каждого штата и от округа Колумбия, а также делегаты от Пуэрто-Рико и заморских территорий. Кроме того, в каждый комитет дополнительно включается 7—8 членов, а в республиканской партии также и председатели партийных комитетов всех основных штатов.

Члены национального комитета выбираются либо местными руководителями, либо всеми поддерживающими их избирателями, причем их назначение утверждается на съезде, со-

зываемом раз в 4 года. Председатель комитета назначается кандидатом в президенты с одобрения съезда. Члены комитета обсуждают и утверждают состав бюро. Федеральные комитеты имеют свои резиденции в Вашингтоне; их аппарат состоит из 50 — 150 человек.

Национальные комитеты располагают лишь ограниченными правами. Они собираются 1 или 2 раза в год. Их основная задача состоит в организации партийных съездов раз в 4 года, в координации сбора средств, проведении избирательных кампаний, усилении пропаганды и рекламы. Назначение кандидатов и определение политики остаются прерогативой съезда, самих избирателей и лидеров фракции в конгрессе. Комитеты не могут принимать дисциплинарных мер и не имеют права оказывать давление на избранников партии.

Более того, национальные комитеты не имеют никаких прав в отношении комитетов штатов и местных комитетов. Они не могут ни вмешиваться в их дела, ни влиять на выдвижение ими кандидатов или на их политические позиции. Местные лидеры и избиратели пользуются полной свободой в этих вопросах, разумеется в рамках местных законов.

В свою очередь комитеты штатов и местные комитеты также не являются подлинными центрами принятия решений. Действительная власть принадлежит группам, поддерживающим того или иного кандидата и организующим предвыборные кампании. Эти группы, которые на уровне местного округа состоят из рядовых граждан, несут ответственность за формирование коалиций, поддерживающих кандидатов. Поскольку назначений сверху не бывает, именно рядовые члены партии на местном уровне, то есть партийные низы, и выполняют основную роль, принадлежащую партиям в американской системе.

Легко заметить, что все это очень и очень далеко от европейской системы еще и потому, что члены партии не платят взносов, не имеют партийных билетов и отличаются от других не формальной принадлежностью к партии, а собственной активностью. Это требует дополнительного объяснения.

По европейским представлениям, определение партийного членства в США весьма двусмысленно. В качестве члена партии выступает любой, кто голосует за нее. Разумеется, не следует думать, что все американцы и даже большинство их всегда преданно голосуют за кандидатов одной и той же партии. Поэтому степень приверженности к той или иной партии, а следовательно, и принадлежность к ней приходится определять произвольно.

Однако тайное голосование делает такую оценку невозможной. Поэтому необходимо допустить следующий критерий: членами партии являются те, кто признает себя таковыми. Но так как при таком подходе ни для кого не возникает никаких

точных обязательств, то этот критерий оказывается чисто психологическим.

Если исходить только из данного критерия, то опросы общественного мнения показывают, что в стране насчитывается 47 млн. демократов, 27 млн. республиканцев, 22 млн. неприсоединившихся и 4 млн. сторонников небольших партий. Полагают, что 22 млн. демократов и 13 млн. республиканцев являются безусловными приверженцами своих партий или же считаются таковыми. Другой опрос дал несколько более высокую цифру: 85 млн.

Однако есть и другой критерий, гораздо более важный для такого общества, как американское, где граждане, как правило, сами вершат свои дела и стихийно подменяют государственные организации, чтобы сохранить за собой полную свободу действий: активность избирателей в деле поддержки своих кандидатов. Ведь в США никто не может пожаловаться на навязывание кандидатур сверху. 10—12 млн. граждан вносят деньги из своего кармана, тратят силы и время на активное участие в избирательных кампаниях. Разумеется, многие из них «разнообразят» свою поддержку в зависимости от позиции тех людей, которым они отдают свои голоса. С другой стороны, эта система исключает из активной политической жизни всех, кто не имеет к ней вкуса. В то же время все, кто хочет влиять на жизнь партии, имеют возможность это делать. Таких несколько миллионов.

Наименее спорна, хотя и далеко недостаточна, классификация избирателей по их заявлениям, сделанным в предвидении «первичных» выборов.

Для того чтобы гарантировать избирателей от малейшей возможности установления диктатуры руководителей партии, многие штаты предоставляют каждому гражданину право высказаться путем предварительного первичного голосования внутри партии, какого кандидата он хотел бы иметь от своей партии на общенациональных выборах. Каждый гражданин может, естественно, принимать участие в предварительных выборах лишь в рамках одной партии. Регистрационные списки позволяют получить представление о предпочтениях избирателей, однако, ничто не мешает внесенным в списки республиканской партии проголосовать впоследствии за демократа, и наоборот. В любом случае регистрация не влечет за собой никаких обязательств и не требует уплаты взносов. Тем не менее, именно регистрация, видимо, более всего напоминает членство в партии в европейском понимании.

Таковы американские партии. У них нет четкой структуры, твердого руководства, жестких рамок, определенной идеологии и даже определенного духа, и тем не менее они полны жизненности и целенаправленности в деле подбора кандидатов на посты, представляющие для них интерес. Они действу-

8 Зак. 41

ют как своего рода сито, пропуская, по возможности, самых опытных, хорошо подготовленных к практической деятельности людей, которые рассматривают политику как профессию (имеется определенное сходство между политической карьерой, которую должен пройти американский политик, чтобы от своего округа дойти до самых высоких постов, и *курсус гонорум* древнеримской республики). Но совершенно очевидно, что по европейским понятиям американские организации мало соответствуют названию политических партий.

Почему же в Соединенных Штатах нет политических формирований «европейского» типа? Именно потому, что американцы твердо выразили желание держать партии под своим контролем, лишив их возможности навязывать своих кандидатов и свои лозунги. Более того, нынешняя система позволяет обществу сохранять мобильность и единство благодаря постоянному и упорному поиску общего знаменателя, общих интересов и конструктивных компромиссов. Несмотря на все свои недостатки, американские партии в условиях существования сильного президентского режима ни разу не поставили у власти какого-либо наглого демагога, какого-либо жестокого или кровавого диктатора или какого-либо клоуна на международной сцене. Напротив, вождям, избираемым по их предложению народным голосованием, удавалось сохранять в обстановке свободы уважение к конституции, которая ни разу не ставилась под вопрос на протяжении вот уже почти 2 веков.

Они обеспечили через своих вождей, несмотря на все разнообразие существующих в стране условий, удивительную преемственность в области политики и в области экономики, где необходимые изменения производились с такой последовательностью, которая дает основание охарактеризовать американский строй термином «непрерывная революция».

Любопытно отметить, что эта непрекращающаяся революция осуществляется партиями, которые не имеют в себе ничего революционного, по крайней мере с точки зрения европейских критериев: это один из многочисленных парадоксов, свойственных Соединенным Штатам.

ВНУТРИПАРТИЙНАЯ ЖИЗНЬ

Решать споры должен избиратель

Часто приходилось наблюдать, как в американских партиях разгоралась острая борьба. Чтобы дать объяснение этому явлению, недостаточно сослаться на систему, основанную на свободе дискуссий. Кажется, все пускается в ход, чтобы не допустить ни малейшей возможности монолитности: таков на первый взгляд результат «первичных выборов», суть которых

состоит в том, что политические группы внутри партий завязывают ожесточенные схватки, стараясь выдвинуть своего представителя в качестве кандидата. Но в противоположность тому, что происходит в европейских политических партиях, спор между противниками разрешает не вышестоящая партийная инстанция, а сам народ, то есть избиратель, в ходе предвыборных консультаций.

Мы уже рассказывали об острой дискуссии между руководителями республиканской партии Никсоном и Рокфеллером, прежде чем они пришли к соглашению об общей программе, после чего им обоим пришлось выдержать битву в комиссии по резолюциям партийного съезда.

Пресса постоянно дает свидетельства независимости депутатов конгресса. Сколько раз приходилось читать о том, как коалиция демократов от южных штатов и республиканцев-консерваторов выступала в Капитолии против коалиции из прогрессивных республиканцев и либеральных демократов.

Нередко президенту (в частности, Линдону Джонсону) ставится в заслугу умение завоевать на свою сторону... своих собственных политических друзей.

Вот почему трудно ограничить дискуссии рамками партий. Фактически дискуссии между членами одной и той же партии происходят публично. Зная особенности структуры и функции американских партий (об этом говорилось в предыдущих разделах), не следует удивляться, что политические, идейные, программные и идеологические вопросы очень мало обсуждаются в рамках самой партии.

Тем не менее партия предоставляет своим членам форум для выступлений на своих съездах, проходящих раз в 4 года, дает возможность вести дебаты во время заседаний национального комитета и поощряет дискуссии между ведущими представителями различных тенденций в конгрессе.

Наибольшее значение имеют, несомненно, споры, происходящие в комиссии по резолюциям при выработке платформы во время съезда партии. В эту комиссию, как мы уже видели, входят по 2 представителя от каждого штата, избираемых делегациями этих штатов. Комиссия всегда должна быть составлена таким образом, чтобы там были отражены все тенденции.

Так как главной задачей комиссии является разработка платформы, которая послужит базой для кампании по выборам президента, то ей следует определить свою позицию по всем основным актуальным проблемам для того, в частности, чтобы составить правительственную программу. Поэтому все тенденции должны выразить свою точку зрения. Дискуссии часто длительны и бурны, однако съезд продолжается всего лишь несколько дней, а главная его задача — назначение кандидата партии на пост президента — может быть решена

лишь после того, как будет принята платформа. На деле это означает, что основное внимание уделяется только 2 или 3 наиболее спорным пунктам.

За последние годы наиболее горячие дискуссии породил, безусловно, вопрос о гражданских правах. В этой области в каждой партии существует 3 тенденции: консерваторы, умеренные и либералы, причем число сторонников и влияние каждой тенденции меняются в зависимости от обстоятельств.

По вопросу о гражданских правах консерваторами среди демократов в большинстве случаев являются представители южных штатов. Либералы представлены делегатами от крупных промышленных городов Севера, где проживает относительно много негров. Умеренных больше среди республиканцев, чем среди демократов.

В истории Соединенных Штатов было немало поводов для расхождений: можно вспомнить споры о создании государственного банка (1831—1840), по вопросу о рабстве (1840—1850), о свободной чеканке серебряных денег (1880—1904), о таможенных тарифах (1890 — 1930) и т. д. Все эти проблемы были камнем преткновения для съездов партий, в то время как выработка позиции по менее спорным вопросам почти не привлекает внимания и не занимает много времени на заседаниях комиссий.

Как правило, решения комиссии даже по тем вопросам, которые вызвали продолжительное обсуждение, просто утверждаются съездом. Редко случается, что дискуссии возобновляются на пленарном заседании, но и такие примеры были. Так, статья о гражданских правах, предложенная комиссией съезду демократической партии в 1956 г., была принята съездом после получасового бурного обсуждения. Впрочем, обсуждение происходило поздно ночью и было чисто формальным. Конечно, иногда имеются и исключения, и мы уже говорили о том, как в 1948 г. демократическая партия оказалась в тупике, когда депутаты от южных штатов покинули съезд, после того как они попытались добиться отклонения текста, предложенного комиссией. Съезд посвящает утверждению резолюций комиссии фактически лишь 4 или 5 часов, причем 80 — 90% этого времени уходит на чтение и комментирование самого документа. Разумеется, некоторые речи, произносимые на съезде, затрагивают общеполитические вопросы, но не следует думать, что за их содержание несет ответственность сама партия. Хотя свобода слова совершенно не ограничивается, выступления на съезде в большинстве случаев сводятся к критике политики стоящего у власти правительства или противной партии, а также к защите своей платформы. В целом собственно дискуссии о политике партии съезд посвящает очень немного времени, и если вычесть время, идущее на чтение текстов и на комментарии, то получится, что

делегаты не считают нужным уделять этому вопросу более 1—2% общего времени работы съезда, созываемого раз в 4 года, что фактически исключает как вопрос о проведении «линии», так и вопрос об уклонах. Дискуссия проходит не здесь.

Национальный комитет уделяет этому еще меньше внимания. Например, национальный комитет демократической партии собирался 10 раз в период между съездами 1952 и 1956 гг. Заседания в общей сложности продолжались 22 часа и 1 мин.; вопрос о политике партии обсуждался лишь на 3 заседаниях на протяжении всего 52 мин., во время которых было рассмотрено 6 различных проблем. Около трети этого времени было посвящено приему в федерацию Гавайских островов, что отнюдь не было жизненно важным вопросом; 3 мин. было отведено возможной реформе избирательной системы; остальное время ушло на представление 4 заранее подготовленных специальных докладов по вопросам сельского хозяйства, о труде, о природных ресурсах, о мелких и средних предприятиях.

Следовательно, за 4 года национальный комитет посвятил политическим дискуссиям менее 1 часа, то есть 4% времени своих заседаний. Более того, комитет не счел нужным определить свою позицию ни по одному из вопросов, стоявших на повестке дня.

В целом можно считать, что подлинная дискуссия проходит не внутри партии: каждая тенденция стремится найти свое выражение вне ее рамок, то есть в печати, по радио и телевидению, в различного рода декларациях, интервью, пресс-конференциях, обращаясь непосредственно к общественному мнению. Партия никоим образом не может выступать в качестве перегородки между своими членами и избирателями. Такова эта система, о которой по меньшей мере можно сказать, что она исключает всякую идею об ортодоксальности, навязываемой сознанию граждан.

Однако было бы ошибкой считать, что такая система удовлетворяет всех. В истекшее десятилетие группа демократов, поддержанная председателем национального комитета партии, пыталась перенести дискуссию в рамки своей организации, образовав с этой целью так называемый консультативный комитет. В этот комитет входил ряд видных деятелей, принадлежавших к самым различным областям деятельности: губернаторы, члены конгресса, а также частные, но влиятельные лица, такие, как Элеонора Рузвельт и неудачный конкурент Эйзенхауэра на президентских выборах 1952 г. Эдлай Стивенсон. Задача комитета состояла в том, чтобы сформулировать точки зрения по различным проблемам общей политики и представить соответствующие рекомендации конгрессу, президенту, членам Верховного суда и штатам Союза.

Исключительно знаменательным является тот факт, что комитет вызвал недоверие и даже нескрываемую враждебность со стороны почти всех демократов, занимавших официальные посты, независимо от того, были ли они избраны или назначены: они расценили его как попытку партии узурпировать власть или оказать давление на своих членов. Дух свободы слишком глубоко укоренился в сердце каждого американского гражданина, чтобы какой-то комитет мог навязать свои взгляды. Фактически он породил больше разногласий, чем оказал влияния; после нескольких лет неимоверных, но тщетных усилий завоевать себе место в американской политической жизни он в конце концов прекратил свое существование.

Большего успеха добились рабочие группы, организованные некоторыми членами конгресса с целью добиться принятия определенных решений по конкретным вопросам. Они были созданы депутатами-либералами, принадлежавшими к обеим партиям, которые пытались не столько навязать свои идеи, сколько привлечь к ним внимание, чтобы потом развернуть более широкую дискуссию.

Можно подумать, что если партийным органам ни разу не удалось добиться принятия их членами единой политики, то иначе обстоит дело внутри парламентских фракций. Но это не так. Все депутаты конгресса от каждой партии входят в парламентскую группу, называемую *caucus*, или конференция. Каждая конференция имеет свой исполнительный комитет, так называемый политический, или руководящий комитет.

Теоретически парламентская группа определяет по рекомендации исполнительного комитета политику партии по любому законодательному вопросу. Но на практике дело обстоит иначе. Заседания парламентской группы проводятся очень редко (так, например, парламентская группа демократической партии собирается лишь раз в году); кроме того, во время совещаний группы вопросы глубоко не обсуждаются; некоторые заседания парламентской группы демократической партии в сенате уделили серьезным вопросам лишь $2^1/_2$ минуты; если и затрагиваются иногда более или менее важные проблемы, то чаще всего они не связаны с политикой. В любом случае сами исполнительные комитеты уделяют этим вопросам мало времени; определяя свою позицию по какой-либо проблеме, они обычно выступают не от лица членов парламентской группы, а действуют и высказываются от собственного имени.

Этому можно дать следующее объяснение: ни один парламентарий не связан каким-то навязанным ему решением парламентской группы или ее исполнительного комитета. Даже когда эти партийные инстанции принимают решения о проведении какой-либо политики, они не обладают ни средствами, ни властью заставить депутатов подчиниться этому решению.

Если при этом учитывать различие мнений внутри каждой партии, то становится очевидным, что парламентская группа может играть лишь крайне ограниченную роль. Это относится к обеим крупным американским политическим партиям, но прежде всего к демократам.

Учитывая существенные различия, глубоко укоренившиеся в каждой из тенденций, представленных в американских партиях, и отражающих мнение избирателей, принято считать, что всякая попытка навязать единую точку зрения членам партии или депутатам партии скорее обострит разногласия, чем примирит их. Как это ни парадоксально, но созыв каждого совещания парламентской группы предполагает, что уже заранее было достигнуто соглашение, и этот орган является в конечном итоге рабочим механизмом партии, а не дискуссионным форумом. И здесь опять, как и повсюду, не партия, а избиратель решает и выбирает из членов обеих партий тех людей, идеи которых его устраивают. Истинное обсуждение происходит перед лицом всего народа.

Все, следовательно, сводится к той же идее: американская демократия стремится рассматривать политические партии в качестве органов, призванных осуществлять отбор, вернее помогать избирателям в выборе кандидатов; им ни в коем случае не принадлежит право передавать или навязывать политические указания.

Политика страны определяется ее государственными институтами: конгрессом, президентом, Верховным судом, независимыми регламентарными комиссиями, администрацией, все члены которой предстают периодически, через очень небольшие промежутки времени, перед судом избирателей; партия не имеет над ними никакой прямой власти.

Депутаты являются прежде всего представителями своих избирателей, а не политических партий. Политика определяется на публичных форумах, а не в более или менее секретных инстанциях какой-либо организации. Политические дискуссии, как и запуск ракет, происходят, плохо это или хорошо, перед лицом всей страны.

ВЛИЯНИЕ

Старая традиция — традиция «машины»

Американские партии участвуют в жизни страны посредством предвыборных кампаний. За исключением некоторых мероприятий, которые будут рассмотрены ниже, основная деятельность политической партии заключается в подготовке следующей кампании, в возмещении расходов, связанных с предыдущей кампанией, и в сохранении организации в период между двумя кампаниями.

Не будет лишним еще раз подчеркнуть, что американские партии, как таковые, не предназначены для активного и прямого участия в повседневной политической жизни. Они не осуществляют контроля над своими членами и не могут диктовать им свою политическую линию. Следовательно, в связи с тем, что их функция заключается в том, чтобы облегчить осуществление демократии, позволив народу сделать свободный выбор между всеми возможными кандидатами, партии, как таковые, редко обращаются ко всей стране: кандидаты и депутаты выступают от своего собственного имени.

Для того чтобы читатели (хотя бы французские) могли лучше понять эту механику, можно указать, что сходная тенденция проявилась во время последней кампании по выборам президента во Франции, когда партии объединялись вокруг кандидатов, а сами кандидаты всегда указывали на то, что они являются представителями какой-то коалиции, какого-либо движения или какой-то политической идеологии.

В Соединенных Штатах выборы президента путем всеобщего голосования вошли в обычай с момента создания республики, и именно это объясняет одновременно и позицию, и структуру, и природу американских партий, которые описаны выше. Являясь скорее коалициями, чем партиями в традиционном французском смысле этого слова, американские политические формации оказывают, следовательно, совершенно особое воздействие на жизнь нации, и для них характерны свои особые средства, при помощи которых они могут обращаться ко всей стране, хотя эти средства все в большей и большей степени находят подражание в остальной части мира.

В большинстве местных американских общин существование партии проявляется в создании небольших комитетов, в которые зачастую входят лишь 1 или 2 десятка лиц. Эти лица собираются регулярно, 1 или 2 раза в месяц, чаще всего у кого-нибудь на дому, чтобы разработать план предвыборной кампании и прежде всего решить вопрос о сборе необходимых средств.

Деятельность комитетов нисколько не интересует остальных граждан и, как правило, проходит незамеченной, не считая разве тех случаев, когда в промежутке между двумя кампаниями организуется какое-либо публичное собрание по случаю приезда важного лица.

На уровне отдельных штатов и даже Федерации эта деятельность ограничена еще больше. Национальный комитет собирается примерно раз в год (за исключением года проведения выборов), а комитеты штатов еще реже.

Национальные комитеты при содействии своих секретариатов и по согласованию с председателем партии (который сам посвящает этому все свое время) довольствуются тем, что

время от времени публикуют коммюнике, с единственной целью напомнить о своем существовании, причем и эта их деятельность крайне ограничена. Фактически можно сказать, что о партии напоминают отдельные ее члены, депутаты или будущие кандидаты, выступая со своими заявлениями и проявляя ту или иную активность. Заявления в печати, выступления по телевидению, участие в заседаниях круглого стола или других дискуссиях — все это используется ими, чтобы вынести на суд общественности свою критику и свою точку зрения. Деятельность же партий, как таковых, обращена к общественному мнению только в период предвыборных кампаний.

Однако имеются местные общины, где существуют совершенно особые институты, известные под названием «машин», которые могут обладать большим динамизмом.

Традиция «машины» восходит к XIX в. В то время в крупных городах востока страны она стала своего рода побочным продуктом иммиграции, которая была характерна для того периода промышленного развития Соединенных Штатов. Именно тогда политические деятели смекнули, что, помогая иммигрантам акклиматизироваться и приспосабливаться к жизни в американском обществе, они могут рассчитывать на определенную признательность с их стороны во время выборов. В то время иностранцы могли свободно участвовать в голосовании, а когда не могли официально, то делали это нелегальным образом.

Чтобы обеспечить себе благосклонность этой избирательной клиентуры, партии часто создавали в некоторых городах или в некоторых районах постоянные бюро, где иммигранты могли получить помощь юридическим советом, материальную поддержку, содействие в поиске жилья или работы — в общем, те услуги, которые в настоящее время они получают от органов социального обеспечения. Так как большинство иммигрантов не говорило по-английски, то «машина» часто являлась их единственным средством связи с обществом, их единственным представителем перед обезличенной администрацией крупного государства. «Машины» использовались для выдвижения требований, следили за тем, чтобы справедливо распределялись налоги, возбуждали ходатайства от имени своих «клиентов» перед судебными органами в случае каких-либо неправильных решений, брали на себя хлопоты по натурализации, оформлению пенсий и служили в известной мере неофициальными посредниками между неорганизованной массой иммигрантов и бюрократическим аппаратом.

Таким образом, партии играли в определенный момент исключительно активную роль среди иммигрантов и, следовательно, в политической жизни тех населенных пунктов, где проживало много иммигрантов. Начиная с 1920 г. «машины» партий переживают по очевидным причинам полный упадок:

с одной стороны, большие волны иммиграции уже прошли, а вновь прибывающие всегда находят среди американских граждан множество земляков, готовых прийти им на помощь; с другой стороны, государственные власти взяли на себя эту заботу посредством многочисленных программ помощи, страхования и социального обеспечения.

Однако «машины» полностью не исчезли. В некоторых крупных городах они представляют собой своеобразные клубы (республиканские или демократические) с залами заседаний и правлениями, куда члены клуба могут обратиться за помощью, за поддержкой или советом. Вообще можно отметить, что партии, особенно демократическая, играют теперь более активную роль в крупных городах, чем в мелких населенных пунктах и сельских районах.

Другим серьезным исключением из правила невмешательства американских партий в общественную жизнь является существование в Калифорнии целой сети клубов демократической партии, имеющих совершенно иной характер. Эти объединения были созданы в 1950 г. избирателями, недовольными тем, как профессиональные политики ведут дела их партии. С тех пор они упорно борются за то, чтобы контролировать деятельность партийных инстанций в их штате. Чтобы приобрести больший вес, они стремятся привлечь к себе как можно большее число избирателей-демократов. Они участвуют в большей степени, чем партия в других штатах, в жизни местных общин, но на сегодняшний день их реальное влияние еще довольно невелико.

Можно, конечно, привести другие примеры участия партий в американской общественной жизни; учитывая все разнообразие условий, характерное для Соединенных Штатов, можно было бы проиллюстрировать это положение самыми различными примерами, однако во всех случаях речь идет о местной, а то и о личной инициативе. Так, какой-нибудь политик с избытком энергии и желающий выдвинуться, или просто движимый бескорыстным идеализмом, организует культурные или спортивные, развлекательные или общественные мероприятия, проводя их под эгидой своей партии. В другом случае группа активистов открывает благотворительную кампанию в надежде завоевать для своей партии симпатии населения. В целом же это спорадические и мало распространенные явления, к тому же не имеющие под собой организационной основы.

Все это отнюдь не означает, что американцы безразличны к политической жизни страны. Скорее напротив: подвергаясь постоянному воздействию со стороны печати, радио, телевидения, публичных лекций, они горячо обсуждают все вопросы, часто выступают на собраниях, активно участвуют в свободных выборах при тайном голосовании, причем в большинстве

избирательных округов такие выборы происходят почти ежегодно: каждые 2 года обновляется состав палаты представителей, выбираются многочисленные депутаты в самые различные органы, и раз в 4 года происходят выборы президента страны.

Но современный американский строй никак нельзя считать строем политических партий. Партии играли наиболее активную роль в повседневной жизни в то время и в тех районах, где население нисколько не интересовалось политикой. Участие всех граждан в жизни нации сегодня настолько значительно, непосредственно и эффективно, что нет никакой нужды, чтобы избиратель выражал свое мнение через посредство партии, которая в свою очередь уже более не испытывает необходимости непосредственно вмешиваться в текущие дела.

Партии в общем являются посредниками между гражданами и левиафаном, причем каждый гражданин Соединенных Штатов превосходно знает, как ему следует вести себя перед лицом этого левиафана.

Общественное мнение

42. Избирательная система
43. Средства информации
44. Общественная дискуссия

42. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

ПРАВО ГОЛОСА

Разные порядки в 50 штатах США

Федеральная конституция не ставит никаких условий для осуществления избирательного права. Напротив, XV поправка запрещает лишать граждан США избирательных прав или ограничивать эти права «ввиду происхождения, цвета кожи или прежнего пребывания в рабстве». XIX поправка запрещает отказывать гражданам в этом праве в связи с их полом. XIV поправка уточняет, что, если какой-либо штат отказывает кому-либо в избирательном праве, его представительство в конгрессе будет в соответствующей пропорции уменьшено. Правда, эта поправка никогда не применялась, так как пришлось бы уменьшить представительство штатов, связывающих избирательное право с некоторыми законными условиями, такими, как психическое состояние, оседлость и т. д. Она была направлена лишь на усиление XV поправки об избирательном праве негров, которое, впрочем, явилось в 1965 г. предметом нового федерального законодательства.

XXIV поправка запрещает установление какого бы то ни было избирательного налога.

Во всем остальном условия предоставления избирательного права определяются штатами, а не федеральным правительством. Это означает, что в данном вопросе существует 50 различных систем, не считая особых систем в некоторых городах. Последующее изложение носит поэтому поневоле общий характер, так как невозможно рассмотреть все отдельные особенности.

На протяжении американской истории отдельные штаты попытались обойти федеральное законодательство и обставить право голоса такими условиями, которые лишили бы негров возможности голосовать. Одно за другим эти условия были аннулированы, хотя понадобилось немало времени и усилий.

Конечно, в южных штатах после окончания гражданской войны и даже независимо от расовых предрассудков бывшие рабы были очень плохо подготовлены к использованию своего избирательного права. После отвода в 1870 г. федеральных войск рабов с помощью насилия и угроз фактически лишили возможности пользоваться им. Но вскоре эти методы оказались настолько же неэффективными, насколько и отврати-

тельными. Поэтому с 1890 г. местные власти изобрели целый ряд «легальных» средств, чтобы добиться аналогичного результата.

Одно из первых было названо «дедушкиной статьей». По этой статье право участия в выборах было обставлено почти невыполнимыми условиями, которые, однако, не распространялись на тех, чей предок пользовался правом голоса до принятия XV поправки.

В 1915 г. Верховный суд объявил эту статью противоречащей конституции. Тогда те же штаты, продолжая действовать в прежнем духе, установили новые, столь же произвольные ограничения. Иногда из списков избирателей вычеркивались лица, совершившие определенные проступки. Но характер проступков был сформулирован столь туманно, что в них можно было обвинить кого угодно, но это никогда не делали в отношении белых.

Взимались избирательные налоги, которые были более обременительны для бедных негров, чем для белых. XXIV поправка запретила эти налоги в 1964 г.

Но еще за 20 лет до того, в 1944 г., Верховный суд положил конец сегрегации при «первичных» выборах, на которые, по толкованию южан, не распространялось действие конституции.

«Ценз грамотности»

Сегодня из всех ограничений сохранился только «ценз грамотности». Он позволяет местным комиссиям опрашивать будущих избирателей и давать оценку уровню их образования. До недавних пор этот ценз применяли в южных штатах, чтобы лишить права голоса негров, которым задавали явно со злым умыслом трудные вопросы на темы общей культуры. Благодаря праву надзора, которое получило в 1965 г. федеральное правительство от конгресса, применение этого ограничения начинает теперь приобретать нормальный характер. В то же время у многих граждан южных штатов стал проявляться более здравый подход к проблеме равенства рас. Еще до того как закон вступил в силу, число негров, зарегистрированных в списках избирателей, возросло с 5% в 1940 г. до 28% в 1960 г. и продолжает непрерывно расти. В 1960 г. подсчитали, что 2,4 млн. негров южных штатов были незаконно лишены права голоса. В течение одного лишь 1965 г. здесь в списки избирателей было внесено более 100 тыс. новых имен, хотя в этом году выборов не было. При таком темпе проблема избирательного права для негров была бы решена самое большее лет за 12, после целого века борьбы и конфликтов.

После освещения этого важного вопроса остается рассмотреть более законные условия пользования правом голоса.

В 46 штатах и в округе Колумбия избирательное право

предоставляется в возрасте 21 года, на Гавайях — 20 лет; на Аляске — 19, в Джорджии и Кентукки — 18 лет.

Ни в одном штате иностранцы не пользуются правом голоса. Но большинство штатов разрешает натурализовавшимся иностранцам выполнять свой гражданский долг, как только они становятся американцами. В некоторых штатах закон предусматривает небольшие отсрочки.

Третье важное условие касается оседлости. Иногда делается различие между президентскими выборами, в которых участвуют и лица, не живущие постоянно в штате, и местными выборами, к которым допускаются только лица, проживающие в данной местности. Чтобы считаться жителем данной местности, нужно иметь постоянное местожительство в данном штате на протяжении определенного времени (в зависимости от местных правил от 6 месяцев до 2 лет до дня выборов). Ценз оседлости в населенном пункте можно приобрести, имея там жилище на протяжении срока от 15 до 45 дней. Для графства срок составляет от 90 дней до 6 месяцев.

Все штаты лишают права голоса всех осужденных за государственную измену, а некоторые штаты отказывают в нем также заключенным. Ни один штат не допускает к урнам лиц, признанных душевнобольными.

20 штатов сохранили упомянутый выше ценз грамотности. В 14 из них речь идет о простой формальности, в 3 других граждане «добрых нравов» и те, что обладают определенным имуществом, освобождаются от экзамена. Кроме того, неграмотные практически лишаются права голоса в тех штатах, где запрещается «помогать» избирателю, не знающему, как надо опускать бюллетень в урну, или не умеющему пользоваться машиной для голосования. 6 штатов, которые строго придерживаются ценза грамотности, делают это для того, чтобы лишить права голоса негров. И мы видели, как федеральное правительство и общественное мнение борются против такого произвольного подхода. Все же иногда этот ценз применяется, чтобы ускорить ассимиляцию иммигрантов, которых тем самым заставляют научиться читать и писать по-английски (или на местном официальном языке, например на испанском в Нью-Мексико).

На выборах 1960 г. эти ограничения в общей сложности коснулись 2800 тыс. иностранцев, 5400 тыс. не отвечавших цензу оседлости, 1700 тыс. осужденных (заключенных и находившихся на свободе), 1 млн. душевнобольных, 3400 неграмотных (иммигрантов, не желающих пользоваться официальным языком, и негров, зачисленных в неграмотные «для пользы дела», а также несколько человек действительно неграмотных) и т. д. Таким образом, ограничения коснулись 14 300 тыс. человек или, 13,4% взрослого населения избирательного возраста, насчитывавшего 106 500 тыс. человек. Общее число

9 Зак. 44

лиц, имевших право голоса, составляло, таким образом, примерно 92 200 тыс. человек.

Принимая во внимание постепенное упразднение цензов оседлости и грамотности и учитывая быструю ассимиляцию иностранцев, считают, что в сравнительно недалеком будущем 97,5% взрослого населения будут обладать правом голоса.

ГОЛОСОВАНИЕ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО

Наиболее плохо понятый порядок выборов

В американской системе выборов господствует один основной принцип: голосование свободное и тайное. Этот великий принцип является главной основой американской демократии. Вся система выборов организована так, чтобы избиратель имел право выбирать своих представителей и своих правителей без всякого принуждения.

Все, что было сказано выше о партиях, показывает, что избиратель не только сам хозяин своего выбора, но что он в значительной мере является хозяином выбора кандидатов, имена которых будут представлены на голосование граждан.

Вся система партий предусматривает гарантию этой свободы выбора.

Что касается всего остального, то можно ли вообще говорить об американской избирательной системе? В этой области, как и во многих других, правилом является разнообразие. Существуют варианты в зависимости от того, на какой пост идут выборы. Мы увидим ниже, в разделе, посвященном способам голосования, какое значение (довольно слабое) имеет голосование по спискам и пропорциональное представительство, но вообще говоря и с учетом того, что будет сказано ниже о президентских выборах, можно считать, что американская система основывается на прямом голосовании в один тур и что получивший наибольшее число голосов кандидат считается избранным, даже если он и не добился абсолютного большинства.

Хуже всего, пожалуй, понимают за границей порядок выборов президента, и он больше всего подвергается там критике. Некоторые авторы конституции 1787 г. хотели, чтобы президента просто-напросто выбирали всеобщим голосованием. Но в ту эпоху приходилось опасаться, что трудности связи сделают народный выбор неясным из-за отсутствия необходимой полной информации. С целью избежать этой опасности решили путем всеобщего голосования избирать коллегию выборщиков, которые в свою очередь изберут президента в соответствии с желаниями избирателей. Считали, что выборщики будут лучше информированы, и их голосование окажется более правильным.

Характерно, что в результате вызванной событиями малозаметной эволюции эта коллегия выборщиков является сегодня лишь простым отражением общественного мнения. Однако метод, с помощью которого она избирается, оказывает определенное влияние на способ подсчета голосов. Так, число выборщиков равняется для каждого штата «числу сенаторов и представителей, какое он имеет право посылать в конгресс». Стало быть, штат Нью-Йорк со своими 2 сенаторами (как все остальные штаты) и со своими 43 депутатами в палате представителей (в соответствии с численностью его населения) посылает 45 выборщиков и располагает, следовательно, 45 голосами. Вермонт, на основании этих же критериев (2 сенатора и 1 депутат в палате представителей), располагает лишь 3 голосами. На основании XXIII поправки округ Колумбия также имеет 3 голоса. В соответствии с конституцией выборщики избираются на основе принятого в каждом штате порядка выборов. Практически начиная с 1832 г. все они выбираются на основе всеобщего избирательного права и, за немногими исключениями, каждый штат образует единый избирательный округ.

После всеобщих выборов, которые обычно проводятся в первый вторник ноября, выборщики собираются во вторую среду декабря в столице каждого штата на церемонию, которая состоит для каждого из них в том, чтобы опустить в урну один бюллетень по выборам президента и другой — по выборам вице-президента. Но поскольку все выборщики практически связаны своим избирательным обязательством, это всего лишь простая формальность.

Результаты передаются в Вашингтон и подсчитываются в присутствии членов конгресса. Чтобы быть избранным, кандидат должен получить большинство голосов выборщиков. В случае отсутствия большинства во втором туре баллотировались бы только имена 3 кандидатов в президенты или 2 кандидатов в вице-президенты, собравших наибольшее число голосов главных выборщиков. Но теперь каждый штат располагал бы только одним голосом. Этот голос принадлежал бы делегации каждого штата в палате представителей для избрания президента, а в сенате — для избрания вице-президента. Впрочем, на практике президент и вице-президент получают одинаковое число голосов, так как они баллотируются вместе.

С тех пор как эта система была принята в 1804 г. на основании поправки к конституции, перебаллотировка имела место всего 2 раза. В 1824 г. Эндрю Джексон, хотя и был на первом месте во всех штатах, оказался в меньшинстве по отношению к коалиции 3 остальных кандидатов — Джона Куинси Адамса на Востоке, Генри Клея на Западе и Уильяма Кроуфорда на Юге. Палата представителей выбрала Адамса. В 1836 г. при перебаллотировке кандидатов в вице-президен-

ты сенат остановил свой выбор на кандидате, собравшем наибольшее число голосов. С тех пор подобных инцидентов больше не происходило.

Таким образом, из 82 выборов система коллегии выборщиков сработала правильно в 80 случаях. Однако дважды, в 1876 и в 1888 гг., избранный президент получил большинство в коллегии выборщиков, хотя за его конкурента было подано больше голосов во время всеобщего голосования. Но эти два особых случая не могут дискредитировать систему, тем более что нет полной уверенности в правильности подсчета голосов.

Тем не менее регулярно появляются реформаторы, требующие такого изменения порядка выборов, которое дало бы гарантию, что никто не может стать президентом, если он не получил большинства голосов на всеобщих выборах. Предлагали также реформу, которая оградила бы публику от того, чтобы какой-нибудь выборщик пренебрег своим обязательством и подал в конечном счете свой голос против кандидата, за которого ему поручили голосовать его избиратели. Правда, такого рода вещи случались, но они никогда не оказывали влияния на общий результат голосования. В настоящее время президент Джонсон, видимо, сам является сторонником упразднения коллегии выборщиков. Во всяком случае, он выдвинул такое предложение в 1963 г. Трудно, однако, сказать, будет ли эта реформа проведена в период его президентства.

Сенат, напротив, избирается в один тур прямым всеобщим голосованием. Каждый штат независимо от численности его населения имеет право быть представленным в Вашингтоне двумя сенаторами. Это означает, что Аляска с ее 226 тыс. жителей обладает в сенате таким же весом, что и штат Нью-Йорк, где живет 17 млн. человек. Хотя такая система с первого взгляда кажется антидемократичной, тем не менее она всех удовлетворяет, поскольку маленькие штаты никогда не имели специфических, связанных с их малыми размерами конфликтов с большими штатами и, таким образом, они во всех отношениях хорошо защищены от всемогущества больших штатов.

Вначале сенаторов избирали местные законодательные собрания. Только в 1913 г. на основании XVII поправки при выборах в сенат было введено всеобщее голосование (каждые 2 года обновляется греть его состава).

Конституция устанавливает, что члены палаты представителей избираются на 2 года «населением различных штатов; в каждом штате избиратели должны удовлетворять условиям, какие требуются для избрания самого многолюдного законодательного собрания этого штата». Практически это сегодня означает, что депутатов палаты представителей выбирают всеобщим голосованием.

Каждый штат имеет право избрать количество депутатов.

пропорциональное численности его населения. С 1910 г. общее число депутатов палаты представителей составляет 435.

После проводимой через каждые 10 лет переписи населения места в палате представителей перераспределяются в соответствии с демографическими изменениями. В 1960 г. в каждом избирательном округе было в среднем 410 тыс. жителей. 4 штата, численность населения которых не достигает этой цифры, тем не менее имеют конституционное право избрать 1 представителя. Северная Дакота и Нью-Мексико, имеющие право послать 2 депутатов, выбирают их не по округам, а сразу от всего штата. Тот же порядок существует и для 6 депутатов от Коннектикута. Помимо этих исключений, каждый избирательный округ посылает в палату представителей одного депутата.

КАНДИДАТЫ

Избиратель важнее партии

Большинство кандидатов, представляющих 2 больших американских партии (демократическую и республиканскую), не выдвигаются самими партиями, а выбираются избирателями в ходе того, что называют «первичными прямыми выборами», то есть в ходе предварительных выборов.

Предварительные выборы позволяют избирателям, отдающим предпочтение одной из двух партий, непосредственно участвовать в отборе кандидата, которого их партия выдвинет на ближайших выборах. Предварительные выборы проводятся под контролем штатов и являются составной частью избирательного механизма.

Такая форма выдвижения кандидатов стала общепринятой в 1910 г. Но она применялась в ряде штатов и населенных пунктов в XIX в. начиная с 1842 г.

Вначале кандидаты самостоятельно старались завоевать голоса избирателей любыми казавшимися им подходящими средствами. Потом наступила эра партий, и руководители партий присвоили себе право навязывать избирателям кандидатов, которые пользовались их поддержкой. Так обстояло дело еще в 1830 г., когда стали входить в практику «съезды» партий.

Практика первичных выборов в значительной степени изменила положение.

Сначала первичные выборы были внутренним делом каждой партии. Они их организовывали и финансировали по собственному усмотрению. Вскоре, однако, стало ясно, что эти выборы играют все более важную роль и что некоторые политические деятели злоупотребляют частным характером выборов и подделывают их результаты. Ввиду этого штаты начали регламентировать их, чтобы оградить интересы избирате-

лей. Между 1904 и 1917 гг. все штаты, где в наши дни проводятся первичные выборы, приняли по этому вопросу законы, делающие их обязательными для обеих больших партий и устанавливающие наблюдение за их проведением.

Сегодня предварительные выборы организуются государством за счет казны и в соответствии с установленными законом весьма подробными правилами.

Прежде всего в большинстве штатов предусмотрено, что партия, желающая организовать первичные выборы, должна представлять определенное число избирателей. Кроме того, кандидаты должны быть членами определенной партии.

Партии, не пользующиеся поддержкой достаточного числа избирателей, могут тем не менее выдвигать кандидатов путем подачи петиций. Обычно требуется не очень большое число подписей, чтобы петиция была принята во внимание. Это делается для того, чтобы выдвижение кандидатур было возможно для всех, но все же число подписей должно быть достаточно значительным, чтобы отстранить от участия в избирательной кампании мистификаторов, невменяемых или фиктивные группы, которые только дискредитировали бы сам процесс выборов.

В основном существуют две категории первичных выборов: «открытые» выборы и «закрытые» выборы. «Открытые» проводятся в 7 штатах. Здесь любой зарегистрированный избиратель может принять в них участие и выдвинуть кандидата, который, по его мнению, должен представлять партию, пользующуюся его поддержкой (за исключением штата Вашингтон, где любой зарегистрированный избиратель может участвовать в выдвижении кандидатов обеих партий).

При «закрытых» предварительных выборах избиратель, желающий принять участие в выдвижении кандидата какой-нибудь партии, обязательно должен зарегистрироваться в списках, составляемых партией для этой цели (регистрация не является, однако, окончательной и может быть впоследствии изменена; иногда она заменяется простым заявлением, изложенным в самом месте выборов членам бюро первичных выборов).

В некоторых штатах, и особенно на традиционном Юге, одна из партий, а именно демократическая, обычно занимает такие прочные позиции, что на практике первичные выборы равнозначны окончательным выборам. В этих же штатах, в силу весьма своеобразных условий, кандидат иногда считается выдвинутым только тогда, когда он получил как минимум 33,5% или 50% голосов (в зависимости от штата). В противном случае проводится второй тур выборов (через 2 — 6 недель после первого тура). Из него исключаются кандидаты, не собравшие некоторого минимального процента голосов. Такая процедура применяется в 10 штатах.

Примерно в трети штатов первичные выборы проводятся также для выдвижения делегатов партий на национальные съезды, где выдвигают кандидата в президенты. Различными способами, оставляемыми на усмотрение самих кандидатов в делегаты, последние сообщают избирателям, какому кандидату в президенты они собираются отдать предпочтение в момент, когда партийный съезд приступит к его избранию. Выдвижение делегатов дает, таким образом, представление о предпочтениях избирателей. В большинстве штатов, где первичных выборов не бывает, делегатов на национальный съезд партии выдвигают на окружных съездах или на съезде штата, тех в свою очередь выдвигают на собраниях графств или местных групп. В этом случае классическая пирамида позволяет определить по всем уровням симпатии избирателей. Действительно, собрания местных групп обеспечивают консультации с избирателями на самом низшем уровне при участии всех членов партии; их избранники участвуют в собраниях графств и т. д.

Отдельные штаты разрешают, однако, партийным комитетам штатов самим непосредственно выдвигать делегатов на съезд своей партии.

Поскольку в большинстве случаев избирателям предоставляется возможность самим выдвигать кандидатов, которые потом будут выдвинуты партией, каждый из этих кандидатов должен проводить первичную предвыборную кампанию, подобную кампании накануне окончательных выборов.

Такой метод отбора кандидатов служит двум целям. Во-первых, он дает избирателям гарантию, что их не вынудят голосовать за кандидатов, намеченных высшими партийными инстанциями, во-вторых, он увеличивает размах и длительность кампании и позволяет проводить обсуждение, углубляясь даже в самые мелкие детали, на уровне самых мелких избирательных округов.

Если сопоставить это явление с тем, что говорилось в главе о партиях в отношении обсуждения их программ (см. гл. 41), оно еще яснее покажет, почему партии, как таковые, играют лишь ограниченную роль в диалоге, который проходит непосредственно между кандидатами и избирателями. Партиям остается лишь утвердить выбор, сделанный избирателями, и затем попытаться во время всеобщих выборов добиться победы кандидата, выдвинутого непосредственно снизу.

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ

Кандидат является хозяином положения

Как это всегда бывает в американской политике, избирательные кампании отличаются самым большим разнообрази-

ем: их стиль, их масштабы, их средства весьма различны, в зависимости от того, в какой части страны они проводятся, в городе или деревне, и в зависимости от того, за какой пост идет борьба — за местный или в национальном масштабе. Поскольку наиболее характерными следует считать кампании по выборам президента, остановиться нужно прежде всего на них.

Все предвыборные кампании имеют, однако, общую черту: они являются делом одного человека, а не партии. Конечно, они укладываются в определенную схему, на которую партии с давних пор наложили отпечаток своей организации, своих традиций, своих символов, и каждый кандидат широко использует аппарат своей партии. Тем не менее в конечном счете именно кандидат является хозяином положения. Он проводит кампанию по собственному усмотрению при помощи своего личного штаба. Создаваемые перед выборами комитеты поддержки обычно в большей степени преданы личности кандидата, чем партии, которую он представляет.

Почти всегда организацией кампании руководит выбранный самим кандидатом менеджер. Выбор менеджера имеет колоссальное значение для успеха выборов. Обычно это человек, пользующийся неограниченным доверием кандидата и издавна связанный с его политической деятельностью. Менеджером кампании Джона Ф. Кеннеди был его родной брат Роберт Кеннеди. Франклин Д. Рузвельт назначал своим менеджером в 1932 и в 1936 гг. своего старого соратника Джеймса Фарлея.

Иногда менеджер принимает на себя всю ответственность за кампанию, как это сделал Дьюи для Эйзенхауэра в 1952 г. Но он может быть низведен и до роли простого исполнителя, как это случилось с Леонардом Холлом при Никсоне в 1960 г. При всех обстоятельствах менеджер и кандидат организуют штаб из специалистов: в состав его входят пресс-атташе, специалист по радио и телевидению, эксперт по национальным проблемам, председатель партии, плановик, «негр», который пишет речи, преподаватель дикции и физической осанки, специалист по изучению общественного мнения, различные политические советники и т. д. со всеми вариантами, которые могут возникнуть при составлении такого списка.

Этот штаб руководит деятельностью целого сложного комплекса различных организаций. Самая главная создается для поддержки кандидата. Вслед за ней второй по значению является организация самой партии. Она сыграла в 1960 г. первостепенную роль в пользу Кеннеди, а в 1964 г. в пользу обоих кандидатов, в то время как республиканская партия в 1960 г. действовала очень вяло.

Вокруг этих двух столпов группируются многочисленные комитеты: комитеты граждан, профсоюзные комитеты, комитеты «диссидентов», то есть отколовшихся от противной пар-

тии, комитеты деловых людей, организации интеллигенции, представители национальных меньшинств и т. д. Самые важные из них — это местные комитеты поддержки или те, что создаются в масштабе каждого штата, а также местные постоянные партийные комитеты и партийные комитеты штатов.

Каким бы обширным и сложным ни представлялся этот аппарат, тем не менее он носит временный характер. Он приводит в движение миллионы людей, расходует десятки миллионов долларов. Но существует он всего лишь с июля или августа, когда собираются съезды партий, до дня выборов, то есть до первого вторника ноября. На протяжении этого недолгого периода нужно успеть и сорганизоваться и выполнить свою миссию, заключающуюся в том, чтобы подготовить выборы, а главное — убедить избирателей. Нужно вопреки исключительной пестроте американского населения, сколотить громадные коалиции интересов и политических группировок и в особенности привлечь наиболее влиятельных деятелей штатов, областей, городских комплексов, отраслей экономики, профессий, национальных групп и религиозных общин.

Чтобы привлечь на свою сторону один за другим эти элементы, кандидат должен убедить их в своих личных качествах, в ценности своей прежней политической деятельности, в обоснованности своей программы... или же побудить их согласиться с его мнением о недостатках противника.

До соперничества между Стивенсоном и Эйзенхауэром кандидаты могли обходиться без проведения кампаний в некоторых штатах, на протяжении долгих лет сохранявших верность той или другой партии; на Юге всегда мог быть уверенным в победе демократический кандидат, в то время как кандидат республиканцев мог не тревожиться за район больших прерий и за север Новой Англии, которые заранее были на его стороне. Правда, сегодня уже не может быть на этот счет полной уверенности. Но если предвыборная кампания и проводится во всех штатах, все же в штатах, считающихся надежными, то есть примерно в одной трети США, масштабы ее остаются довольно скромными. Битва разыгрывается главным образом в остальных двух третях страны.

Другое, подсказанное практикой стратегическое правило заключается в том, что кандидаты сперва «бродят» по наименее населенным и наиболее удаленным от крупных центров штатам, а затем завершают кампанию в наиболее важных штатах, таких, например, как Иллинойс, Калифорния или Нью-Йорк.

Двумя видами оружия кандидата являются предвыборные турне и выступления по радио и телевидению.

Правда, приводят в пример Мак-Кинли в 1896 г. и Гардинга в 1920 г., которым удалось добиться избрания, не покидая своего родного города. То же самое произошло в 1944 г.

с Рузвельтом, которого удерживали в Вашингтоне необходимость руководить войной и болезнь. Вообще же каждый кандидат преодолевает тысячи километров и произносит десятки речей перед миллионами слушателей. Для Кеннеди в 1960 г. путь в Белый дом оказался путешествием длиной примерно 350 тыс. *км*. Его неудачливый соперник Никсон на протяжении 100 тыс. *км* посетил 188 городов, произнес полтораста больших речей и лично показался десяти миллионам граждан.

Некогда это путешествие совершали на специальном поезде, который разъезжал по всей стране и останавливался по требованию на любой станции. Такая кампания, известная под живописным наименованием «кампании остановок по свистку», состояла из кратких выступлений кандидата, произносимых с задней площадки вагона. На каждом этапе принимавшие его комитеты и рядовые избиратели брали поезд штурмом и ехали на нем до следующей станции, сопровождая своего героя, главное занятие которого заключалось в пожимании рук. Каждый вечер делали более длительную остановку в каком-нибудь крупном городе, где устраивали манифестацию, которой предшествовал парад и которая завершалась речью. Начиная с 1952 г. поезд был заменен самолетом, и жители небольших населенных пунктов видят кандидатов только на экранах телевизоров.

Радио- и телевизионная кампания состоит из 4 основных видов программ: речей, объявлений, «телетонов» и дискуссий.

Речи представляют собой наиболее традиционную форму передач. Она позволяет оратору развить избранную им тему настолько подробно, насколько он это считает нужным. Однако слушатели и телезрители уделяют речам меньше внимания, чем другим видам программ. Объявления состоят из кратких сообщений, которые передаются в зарезервированных для них промежутках между передачами. Они могут иметь вид диалога или быть оформлены каким-нибудь особым образом. Но эффект всегда зависит от их оригинальности, лаконичности и остроумия.

«Телетоном» именуют телевизионный марафон: кандидат остается на протяжении нескольких часов на экране телевизора и отвечает на вопросы, которые ему задают по телефону радиослушатели и телезрители. Импровизированный и стихийный характер «телетона» обеспечивает ему обширную аудиторию, а умелое «фильтрование» позволяет оратору делать выбор из задаваемых ему вопросов.

Наибольшее значение придают малому экрану телевизионные дискуссии. 4 диалога Кеннеди с Никсоном в ходе предвыборной кампании 1960 г. имели немалое значение для успеха первого из них. Дискуссии такого рода организуются во время многих местных выборов и в масштабе отдельных штатов. Каждая дискуссия между Кеннеди и Никсоном соби-

рала у телевизоров от 60 до 75 млн. человек, и около 120 млн. американцев смотрели по меньшей мере одну из них. По данным организованных после выборов опросов, 4 млн. избирателей приняли решение на основании одних только этих передач: 3 млн. из них отдали свои голоса Кеннеди, 1 млн. — Никсону, 57% избирателей заявили, что на них телевизионные «дуэли» оказали определенное влияние. Даже если цифры верны хотя бы частично, можно не сомневаться, что Кеннеди был обязан своей победой телевидению.

В ходе кампании эфир используют и для разного рода других передач: пресс-конференций, интервью, трансляций массовых манифестаций, бесед «за круглым столом», демонстрации документальных фильмов и т. д. Иногда они организуются по инициативе директоров теле- и радиостанций.

Хотя предвыборные турне и передачи и сегодня являются наиболее важными элементами кампании, определенное значение имеет по-прежнему пресса. Не только потому, что газеты изо дня в день описывают и комментируют события, включая и те передачи, которые их читатели накануне смотрели, но и потому, что они публикуют тексты в более долговечной и более удобовоспринимаемой форме.

Отчеты о ходе кампании обеспечивают батальоны журналистов, аккредитованных при каждом кандидате, и политические редакторы, которые ежедневно знакомятся с целой кипой известий и коммюнике. Кроме того, сторонники кандидатов публикуют в печати платные объявления и «афиши», а также посылают в свои газеты письма, с тем чтобы они появлялись там под рубрикой «переписка с читателями».

Во время кампании пускаются в ход все средства рекламы: афиши, которыми оклеивают деревья или выставляют в витринах, громкоговорители на разъезжающих по улицам грузовиках и легковых машинах, самолеты, выписывающие в небе имена кандидатов, брошюры и проспекты, раздаваемые прямо на улицах или во все квартиры, телефонные звонки, расклеиваемые повсюду листовки, развевающиеся по ветру знамена и протянутые поперек улиц транспаранты, публикуемые издательствами серьезные или сатирические произведения, специально посвященные выборам газеты, значки, шляпы, надеваемые во время манифестаций, шествия красивых девушек, королев красоты или «мажоретт» — и все это с непременным широким использованием символов обеих партий: осла и слона.

Демократы (только в постоянных отделениях партии) раздали в 1960 г. 19 500 тыс. листовок, 13 700 тыс. брошюр и 10 млн. экземпляров предвыборных газет.

Одним из орудий кампании являются традиционные «бедж» — прицепляемые к отвороту пиджака или на блузку маленькие круглые значки с простой надписью; самой зна-

менитой из них была, пожалуй, лаконичная «I like Ike» («Мне нравится Айк», то есть Эйзенхауэр).

Для проверки степени воздействия кампании на избирателей менеджеры проводят частые опросы общественного мнения. В 1960 г., например, оба кандидата заручились услугами специализировавшихся на таких опросах фирм, и эти фирмы периодически знакомили их с настроениями населения.

Другое недавнее нововведение заключается в том, что кандидаты для организации своей кампании обращаются за платными консультациями к фирме, занимающейся «общественными отношениями». Подсчитано, что за 5 лет в ходе 554 кампаний по выборам или первичным выборам заинтересованные лица обращались за консультациями к 130 экспертам в этой специальности, в том числе к услугам 70 экспертов прибегали кандидаты в президенты. В некоторых случаях такие фирмы могут выполнять обязанности менеджеров и руководить всей кампанией кандидата, претендующего на должность местного значения или даже на какой-нибудь более высокий пост. Но все же, как правило, роль таких фирм довольно ограниченна.

Фирмы по «общественным отношениям» используются главным образом для организации мероприятий, проводимых скорее с целью сбора средств на предвыборную кампанию, чем в качестве звеньев этой кампании.

Им поручают также подготовку рекламных материалов, которые будут использоваться в ходе кампании. В случае необходимости они составляют и тексты речей или дают советы штабу кандидата в отношении стратегии и тактики, к которым он должен прибегать, чтобы убедить избирателей в правильности своих взглядов. Есть даже фирмы, соглашающиеся предоставлять краткосрочные займы испытывающему финансовые трудности местному кандидату.

Такие фирмы могут также предложить плохо подготовленному кандидату полный состав штаба, постоянную организацию, служебные помещения, экспертов и большой опыт в области методов убеждения масс.

Наконец, бесчисленные добровольцы обеспечивают кандидата дополнительной рабочей силой, исполненной такого рвения, какое не могут проявить политические наемники, авторы рекламы и переутомленный работой штаб. Но каковы бы ни были нововведения, задача предвыборной кампании остается в Соединенных Штатах прежней: сплотить вокруг кандидата представителей и членов самых различных политических, национальных, экономических и социальных групп, выдвигая перед ними достаточно убедительные доводы, чтобы они поддержали именно этого человека, а не другого... причем предпочтительно одного и того же для всех.

В результате предвыборная кампания, представляющая

собой такой этап общественной жизни, который мог бы сделаться наиболее опасным фактором социального раскола, способствует на самом деле, как это ни парадоксально, осуществлению одной из важнейших задач политического строя США: более прочному объединению такого пестрого конгломерата, каким является американское общество.

ФИНАНСИРОВАНИЕ

Торжественные приемы и обеды с показом по телевидению

Предвыборные кампании стоят очень дорого. В 1960 г., например, кандидаты на различные выборные должности, включая пост президента Соединенных Штатов, ухитрились израсходовать 175 млн. долл. В 1956 г. им хватило 155 млн. Эти цифры не учитывают оценку труда добровольцев, теоретическая стоимость которого неисчислима, а также стоимость времени, бесплатно предоставляемого радио и телевидением; такая реклама обошлась бы коммерческой фирме дополнительно в 4—5 млн. долл.

Анализ цифр 1960 г. показывает, что 25 млн. долл. были израсходованы национальными комитетами обеих партий и другими организациями федерального масштаба; 85 млн. истратили организации, действующие на уровне штатов, и 65 млн. — местные организации.

Поэтому какую-то часть своей деятельности сторонники каждого кандидата поневоле посвящают изысканию средств. Поскольку не существует членских взносов, поступающих в кассы каждой партии, так же как не существует официально оформленного членства, необходимые средства приходится добывать в виде добровольных взносов или доходов от различных мероприятий. Некоторые пожертвования бывают довольно крупными. Так, в 1960 г. 59% сумм, собранных демократами, и 58% сумм, собранных республиканцами, состояли из субсидий в размере 500 долл. и выше, поступивших примерно от 4 тыс. человек.

Это вовсе не означает, что кампании финансируются несколькими отдельными меценатами, располагающими крупными состояниями: напротив, в этом же году общее число жертвователей достигло 10 млн.

Наиболее важными источниками средств кандидатов являются прямые сборы пожертвований — или призывы создавать именные фонды — и политические обеды. Каждый из этих двух источников обеспечивает от 20 до 30% средств, необходимых для финансирования кампании.

Некоторые обеды устраиваются ежегодно по случаю годовщины Линкольна у республиканцев, Джефферсона и Джексона у демократов, так что они не связаны с периодами

выборов. Другие обеды организуются во время решающих месяцев, в особенности если начинают иссякать средства. К ним добавляются празднества, танцевальные вечера, коктейли, приемы. Обычно их украшает своим присутствием какой-нибудь выдающийся деятель партии кандидата. С тех пор как во время предвыборных кампаний стали прибегать к услугам телевидения, эти мероприятия иногда устраивают вокруг телевизионного аппарата с таким расчетом, чтобы кандидат в нужный момент появился на экране. Эйзенхауэр широко пользовался таким методом. Демократы, со своей стороны предпочитают привлекать интерес к своим приемам, приглашая на них разного рода артистов. Они рассчитывают, что их сограждане будут гордиться возможностью провести вечер в таком обществе и не поскупятся ради этого на щедрый взнос в кассу кандидата — в среднем 100 долл., хотя иногда цена может быть снижена до 5 долл. или повышена до 1000 и даже до 2500 долл.

Продажа места для реклам на программах или меню также дает кое-какие дополнительные доходы.

Некоторые из этих мероприятий пользуются большим успехом. В 1956 г. одна-единственная серия из 56 единовременных обедов, на каждом из которых появлялся благодаря применению замкнутой телевизионной сети Эйзенхауэр, дала от 4 до 5 млн. долл. В 1960 г. аналогичная серия из 83 обедов «с Айком» и другое аналогичное мероприятие позволили собрать 7700 тыс. долл. За два с половиной года кандидат Джон Ф. Кеннеди присутствовал на 22 мероприятиях, проведенных с целью наполнить его предвыборную казну. Они дали возможность собрать 10 млн. долл. Только три из них дали 3750 тыс. долл. Следует иметь в виду, что подобные крупномасштабные мероприятия устраиваются очень редко по сравнению с множеством организуемых с той же целью мелких приемов всех видов. В 1962 г. три нью-йоркские и вашингтонские газеты сообщили о 119 таких мероприятиях. В 1960 г. те же газеты поместили отчеты о 213 мероприятиях. Только за 1956 г. одни лишь обеды дали кассам групп поддержки доход в размере 10 млн. долл.

Кандидаты, в особенности представители демократической партии, обращаются также к профсоюзам. В 1960 г. профсоюзы только в президентскую кампанию вложили 2,3 млн. долл., в основном в поддержку Кеннеди. И конечно, профсоюзы расходуют также значительные суммы в поддержку кандидатов на самые различные посты в штатах, городах и графствах, в частности при выборах в законодательные собрания.

Следует отметить, что закон запрещает акционерным обществам участвовать в финансировании федеральных выборов и большинства выборов на уровне штатов. Исключения из этого правила встречаются очень редко.

Иногда выражают опасение, что добровольные взносы могут внести в американскую политическую жизнь элементы коррупции. Добавляют, что партия, члены которой небогаты, оказывается в невыгодном положении и это может отрицательно сказаться на результатах выборов.

Что касается первого опасения, то повсеместно признают, что злоупотребления случаются редко, а при выборах на федеральный пост их практически вовсе не бывает. Как правило, тот, кто оказывает финансовую поддержку кандидату, делает это по убеждению. Отмечают, что жертвователями являются обычно граждане, которые в той или иной форме занимаются в общественном порядке политической деятельностью и ведут открытую пропаганду в пользу своей партии. А второе возражение опровергают факты: начиная с 1932 г. демократическая партия, которая неизменно располагает меньшими средствами, чем ее соперница, победила на 6 президентских выборах из 8.

Подвергали также критике такой метод финансирования, утверждая, что он требует от бесчисленных добровольных активистов колоссальных усилий и значительной потери времени. Такой упрек, конечно, обоснован. Но он не учитывает того факта, что существующий ныне строй нуждается в том, чтобы большое число граждан участвовало в политической жизни страны и постоянно проявляло горячий интерес к ее государственному строю, который в противном случае перестанет функционировать.

К тому же мобилизация стольких добровольных активистов и финансовое участие такого большого числа самых разных людей представляет собой еще одно преимущество. Оно способствует сохранению сплоченности населения, разношерстность которого таит в себе семена распада, особенно опасного в такой области, как политика, которая иногда вносит раздор в среду самых дружных народов. Организация широких коалиций и личное участие многочисленных граждан в предвыборной кампании создает основу для того единства и стабильности, на которых зиждется американский политический строй. Вместе с тем они внушают каждому чувство, что он принимает действенное практическое участие в формировании органов этого строя.

ВЫБОРЫ

Призывы через громкоговорители

Американского избирателя могут приглашать к урнам по нескольку раз в год. Единого выборного календаря для всей страны не существует. Исключение составляют, само собой разумеется, федеральные выборы в конгресс и президентские

выборы. Эти выборы проводятся в четные годы в первый вторник ноября, с тем чтобы они никогда не приходились на праздник всех святых (через 2 года — выборы в палату представителей, через 4 года — выборы президента и опять-таки через 2 года выборы части сената, который обновляется на одну треть, так как сенаторы избираются на 6 лет).

Множество выборов проводится в другие сроки. Это особенно относится к муниципальным выборам и выборам школьных комиссий. Первичные выборы этих 2 категорий зачастую происходят в марте, а общие выборы — в апреле. Первичные выборы в графствах и штатах проводятся в сентябре, а общие выборы часто совпадают с федеральными выборами и происходят в первый вторник ноября.

Избирательные участки в принципе открыты с 7 час. утра до 9 или 10 час. вечера в помещениях школ или в каких-нибудь других общественных зданиях. Счетчиков голосов и членов избирательных участков выбирают специальные комиссии; кроме того, каждая партия имеет право выделить наблюдателя для проверки на месте на каждом избирательном участке, правильно ли проводятся выборы.

Не все штаты требуют официальной регистрации избирателей, но большинство соблюдает такую меру предосторожности. С этой целью за 60 дней до выборов начинается регистрация новых избирателей. Прекращается она за 4 или 5 дней до выборов. Но это правило не является обязательным всюду. После того как избиратель однажды внесен в список, ему не нужно, во всяком случае в принципе, возобновлять регистрацию.

Предвыборная кампания продолжается и во время самих выборов. Но на избирательных участках и в их непосредственной близости всякая пропаганда запрещена. Вплоть до самого окончания голосования граждан призывают к выполнению их гражданского долга по радио, телевидению, в печати и даже через установленные на грузовиках громкоговорители. Одновременно кандидаты до последней секунды атакуют избирателей по телефону или обходят квартиру за квартирой, прибегая зачастую к помощи своих политических единомышленников.

Одно из характерных проявлений борьбы с неявкой на избирательные участки заключается в предложениях избирателям отвести их на автомашине на избирательный участок... Это дает добровольному водителю последнюю возможность привлечь колеблющегося избирателя на сторону своего кандидата.

Представители партий на избирательных участках проверяют за несколько часов до окончания выборов списки воздержавшихся и дают указания попытаться в последний раз уговорить их по телефону.

Когда избиратель входит в помещение участка, он должен, как и во всех странах мира, назвать себя. Его явка отмечается в списке, затем он получает избирательный бюллетень, на котором указаны фамилии кандидатов. После этого он в закрытой кабине заполняет бюллетень.

Половина всех избирательных участков имеет машины для голосования. Они устанавливаются, конечно, в закрытой кабине. В этом случае избирателю не приходится заполнять бюллетень. Он должен только нажать на рычаг, ведущий к фамилии понравившегося ему кандидата. Если он ни одному из кандидатов не отдает предпочтения, то может назвать имя лица (не кандидата), которому он отдает свой голос (конечно, с полной гарантией сохранения тайны голосования). Это называется «вписывание».

Независимо от того, напечатан ли список кандидатов на бюллетене или на таблице сбоку машины, список этот обычно велик, так как в один и тот же день проходит сразу несколько выборов. Так, в год президентских выборов избиратель должен как минимум выбрать президента, сенатора (в двух случаях из трех), представителя в палату, очень часто губернатора и других руководителей штата, не считая местных властей: всегда или почти всегда нужно выбирать муниципальных советников, судей, мэров, шерифов и т. д.

Подсчитано, что бюллетень содержит в среднем 92 фамилии различных кандидатов на самые разнообразные посты. Они распределены по партиям и по подлежащим замещению постам в порядке их значимости. В Соединенных Штатах нигде не применяется французская система, заключающаяся в том, что избиратель вкладывает в конверт фамилию кандидата, фигурирующую отдельно на напечатанных заранее бюллетенях.

На президентских выборах вместо фамилии выборщиков указывают фамилию кандидата в президенты, которого они представляют.

За исключением Южной Каролины, в некоторых случаях разрешается голосование по почте.

Подсчет голосов всегда производится на самом участке. Если применялась машина, результат можно объявить немедленно, поскольку сумма поданных голосов появляется на визире (закрытом и опечатанном во время голосования), как в обычных счетных машинах. При отсутствии машины каждый бюллетень, конечно, рассматривается в отдельности. А так как одновременно проводится много выборов, это может отнять довольно много времени.

После завершения подсчета каждый участок передает результаты в бюро графства, которое направляет свои подсчеты в бюро штата. При важных выборах, в частности, конечно, при президентских, печать, радио и телевидение органи-

зуют свою собственную информационную сеть, чтобы как можно быстрей оглашать частичные результаты.

Недавнее нововведение заключается в том, что на основе частичных результатов с помощью электронно-вычислительных машин приблизительно прикидывают окончательный результат. Эта новинка имела такой успех, что ее импортировали во Францию во время последних президентских выборов. Однако в связи с разницей во времени между восточным и западным побережьем (три часа) раздаются жалобы на то, что такие предположительные подсчеты оглашаются еще до закрытия последних избирательных участков. В настоящее время подготавливается новый закон, который должен регламентировать эту практику: результаты предположительных подсчетов, полученные с помощью ЭВМ, нельзя будет оглашать до фактического завершения подачи голосов по всей стране.

ПОРЯДОК ГОЛОСОВАНИЯ

Кандидат, занявший первое место

Как определяется результат после того, как голоса поданы и подсчитаны? В Америке в большинстве случаев избранным считается тот кандидат, за которого просто-напросто подано больше всего голосов, независимо от того, получит он абсолютное большинство или нет.

Действительно, большинство выборов предназначено для заполнения лишь одного поста (даже если одновременно проводится много выборов) и побеждает в них кандидат, занявший первое место. Существует одно важное исключение, но оно имеет первостепенное значение — это выборы президента Соединенных Штатов (см. стр. 148).

Однако мы видели, что, в случае если на первичных выборах голосование не дало абсолютного большинства, в некоторых южных штатах считается необходимым провести второй тур.

В 11 штатах, главным образом северных, существовала иная форма голосования, от которой, правда, довольно скоро отказались. Речь идет о так называемом «предпочтительном» бюллетене, который, впрочем, применялся только на первичных выборах. Как видно из самого наименования бюллетеня, при такой форме голосования избиратель, вместо того чтобы выбрать одного кандидата, мог расставить их в порядке предпочтения. Это делалось с той целью, чтобы в случае отсутствия большинства исправить положение с помощью вспомогательных голосов. К сожалению, метод не оправдал себя.

Было также предпринято несколько экспериментов с пропорциональным представительством, которые, по-видимому, не дали удовлетворительных результатов. Оно никогда не

применялось на федеральных выборах и даже при выборах на уровне штатов. Тем не менее начиная с 1915 г. городов двадцать попытались выбирать этим методом свой муниципальный совет. Цинциннати пользовался им с 1926 по 1958 г., но потом отказался от него. Кливленд применял его с 1921 по 1931 г., Нью-Йорк — с 1937 по 1949 г. Им пользовались также в Толедо, Сакраменто, Уилинге и т. д. В настоящее время его придерживаются в одном-единственном большом городе — Кембридже (Массачусетс).

Применяемое в Европе голосование по спискам в Соединенных Штатах не существует. Но в некоторых случаях прибегают к весьма схожему методу голосования, известному под его английским названием «hare» (заяц).

При этой системе избиратель имеет столько голосов, сколько постов предстоит заполнить на выборах. И он указывает порядок, в каком он отдает предпочтение кандидатам. Общее число постов плюс единица служит делителем для общего числа голосов, а результат деления плюс единица представляет собой число голосов, которые получает каждый избранный. Так, например, если число поданных голосов составляет 100 тыс. и нужно заполнить 4 поста, сначала делят 100 тыс. на 4+1, то есть 100 тыс. делятся на 5. Частное — 20 тыс. Прибавляется единица. Сумма составит, таким образом, 20 001. Каждый кандидат, которого не менее чем 20 001 избиратель поставил в списке на первое место, считается выбранным. Все остальные поданные за него голоса отдаются второму по списку и т. д. до тех пор, пока не будут заполнены все четыре места. Эта чрезвычайно сложная система применяется весьма редко.

Другой метод голосования, именуемый кумулятивным, применяется в Иллинойсе при выборах в нижнюю палату штата. Эта система позволяет намечать одновременно трех избранников на каждом избирательном участке. Каждый голосующий имеет право на три голоса, которые он распределяет по собственному усмотрению. Он может даже, если пожелает, кумулятивно отдать все три своих голоса одному кандидату, может отдать по полтора голоса двум кандидатам или по одному голосу трем выбранным им кандидатам.

Цель этой процедуры состоит в том, чтобы дать возможность находящейся в меньшинстве партии добиться избрания одного кандидата в том случае, если все сторонники его отдадут ему все свои голоса, в то время как голоса других избирателей распылятся на других кандидатов.

Подобные системы голосования применяются довольно редко. Ни предпочтительное голосование, ни пропорциональное представительство, ни кумулятивное голосование не имели успеха в Соединенных Штатах. Даже в тех случаях, когда избиратели должны выбрать несколько членов выборного ор-

гана, почти всегда побеждают кандидаты, занявшие первые места.

Правда, если бы на президентских выборах выборщики действительно играли непосредственную роль в политике страны, можно было бы считать, что в США своего рода голосование по спискам приобрело право гражданства, поскольку происходило бы примерно то же самое, что в Европе при голосовании по спискам. Но, как мы уже неоднократно упоминали, роль выборщиков чисто символичная.

Все же, учитывая значение президентских выборов, следует описать их механизм.

Каждый штат вправе иметь определенное число выборщиков, колеблющееся от 3 до 45. Выборы происходят путем всеобщего прямого голосования в один тур, как это чаще всего принято в Соединенных Штатах.

Во всех без исключения штатах любой кандидат в президенты, набравший наибольшее число голосов, тем самым добивается победы всего своего списка главных выборщиков. Это означает, что в конечном счете он получает все голоса, которыми располагает штат, будь то, например, 45 голосов Нью-Йорка или 3 голоса Вермонта, независимо от того, какова общая цифра голосов, поданных в этих двух штатах. Например, если кандидат *А* победит в штате Нью-Йорк большинством в 50 тыс. голосов, а кандидат *Б* большинством в 75 тыс. голосов в штате Вермонт, то это означает, что последний собрал больше голосов. Тем не менее *А* получит в коллегии выборщиков 45 голосов Нью-Йорка, а *Б* только 3 голоса Вермонта.

Напомним, что при выборах президента Кеннеди перевес его над Никсоном составлял 0,2%, если суммировать все поданные голоса, независимо от их распределения по штатам. Но в коллегии выборщиков преимущество кандидата Кеннеди было весьма значительным, так как он взял верх, хотя и с минимальным перевесом в ряде наиболее населенных штатов, которые располагают наибольшим числом голосов в коллегии главных выборщиков.

Способ голосования, скопированный с этого метода, применяется и на других выборах: на уровне штатов при выборах законодательных собраний; на уровне городов — при выборе муниципалитетов, а также при выборах некоторых административных и юридических органов.

В целом, однако (не считая исключений, одно из которых, а именно президентские выборы, имеет, конечно, большое значение), американцы хотели прежде всего иметь простую избирательную систему. Этим и объясняется то обстоятельство, что почти повсюду применяется прямое голосование в один тур, позволяющее в большинстве случаев избирать кандидата, занявшего первое место.

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ГОЛОСОВ

Большинство в 0,1% за Кеннеди

Обычно при подсчете количества не участвовавших в выборах в Соединенных Штатах граждан допускают ошибку. Такая ошибка делается как в Америке, так и за границей. Она объясняется неправильным истолкованием результатов наиболее важных выборов. Интересно изучить причины этой ошибки и исправить ее.

Как правило, считают, что на президентских выборах число голосующих не превышает 60—65%.

Конечно верно, что, например, в 1960 г., во время одних из наиболее горячо оспариваемых Джоном Ф. Кеннеди и Ричардом Никсоном президентских выборов, насчитывалось 107 млн. американцев, достигших избирательного возраста. Общая же сумма голосов, поданных за обоих главных кандидатов, равнялась всего 68 млн., то есть 63,6% общего числа избирателей.

Но эта пропорция принята без учета того факта, что 14,8 млн. американцев не были допущены к урнам по следующим причинам: они либо не отвечали правилам натурализации, не обладали необходимым цензом оседлости или находились в заключении, либо были признаны душевнобольными, либо проживали в округе Колумбия, который тогда считался «нейтрализованным», или же были зачислены в разряд неграмотных (как известно, статья о неграмотности была использована, чтобы незаконно лишить права голоса 2,4 млн. негров, но, кроме того, она отстраняла также от выборов еще примерно 1% избирателей — не только неграмотных, но и всех тех иммигрантов, которые не потрудились изучить официальный язык страны). Кроме того, 7,9 млн. американцев не смогли голосовать по различным причинам: были больны, находились в пути или принадлежали к религиозным сектам, считающим участие в выборах грехом.

Наконец, число голосов, поданных за кандидатов мелких, не играющих никакой роли партий, плюс признанные недействительными или незаполненные бюллетени (в том числе и голоса избирателей, заполнивших бюллетень или нажавших на рычаг машины, чтобы выбрать кандидатов на одних или нескольких проводимых в тот же день выборах, но не упомянувших никого из кандидатов в президенты) и плюс число избирателей, голосовавших на первичных выборах, но не участвовавших в окончательных выборах, составляет в общей сложности 2,5 млн.

Поэтому вопреки утверждениям большинства комментариев количество голосовавших составляло на выборах 1960 г. 83—85% общего числа лиц, имевших возможность принять участие в выборах.

В отношении же распределения голосов получить точную и имеющую сколько-нибудь стабильное значение оценку тем более трудно, что президент Кеннеди был избран самым незначительным большинством голосов, какое когда-либо было зафиксировано на президентских выборах (за исключением 1880 г.): за него было подано 50,1% голосов. Вместе с тем другой демократ, президент Джонсон, четыре года спустя добился самого значительного большинства за всю историю Соединенных Штатов — 61%. С другой стороны, следует отметить, что население всегда отдавало свои голоса кандидатам обеих крупных партий с разрывом в 10%, во всяком случае в среднем. Действительно, за исключением четырех выборов, в которых участвовала и «третья партия», на 32 выборах начиная с 1824 г. победитель получал в среднем 55,1% голосов, а его противник — 44,9%. На выборах в конгресс разрыв между обеими партиями значительнее: с 1954 по 1964 г. победившая партия на половине выборов получала больше 60% голосов. Как бы то ни было, вывод очевиден: какая бы партия ни стояла у власти, оппозиция всегда обладает достаточной силой, чтобы не позволить ей стать полной хозяйкой положения и диктовать свою волю, не считаясь с меньшинством. Эта констатация в еще большей мере относится к действиям законодательной власти. Органическая слабость аппарата американских партий приводит к тому, что демаркационная линия между большинством и меньшинством носит всегда весьма зыбкий характер; она изменяется в зависимости от коалиций и проходит через партии, не сообразуясь точно с границами политических группировок. Не было ни одного президента, которому не приходилось бы защищать некоторые аспекты своей политики от мощной оппозиции, а иногда и против известного числа членов своей собственной партии.

Одним из наиболее ярких примеров может в этом отношении служить Франклин Д. Рузвельт. Его переизбрали подавляющим большинством голосов вместе с конгрессом, в котором демократы имели две трети мест. Тем не менее законодательные органы отвергли некоторые из наиболее дорогих его сердцу законопроектов.

Зато «третьи партии» почти никогда не добивались реального влияния. Исключение составляют 50-е годы и конец прошлого столетия — два коротких периода, когда добивались кратковременных успехов американская партия и партия популистов.

Гражданская война положила конец надеждам первой из них, а консолидация денежного обращения привела к исчезновению второй.

За этими исключениями, оппозиция всегда находила возможность действовать в рамках одной из двух больших партий.

Наконец, все согласны с тем, что социальный и профессиональный состав избранных кандидатов весьма мало соответствует составу американского общества. Более половины вашингтонских конгрессменов — адвокаты, в то время как удельный вес их в американском населении равняется лишь 0,3%. Это отнюдь не означает, что юристы являются господствующей кастой страны. Такое утверждение было бы нелепым. Следует подчеркнуть, что в Соединенных Штатах изучение социального происхождения избираемых лиц совершенно бессмысленно. Рабочий скорее предпочтет выбрать в конгресс адвоката, чем другого рабочего. Он исходит при этом из простого и разумного соображения: адвокат сможет лучше защищать интересы своих избирателей, потому что это его ремесло. Точно так же избиратели из тех же соображений предпочитают посылать в конгресс деловых людей, представителей свободных профессий, даже журналистов. Никакие низменные демагогические соображения не могли бы побудить американские партии (впрочем, бессильные в этой области) любыми способами заставить выбрать продавцов магазинов, квалифицированных или неквалифицированных рабочих на политические посты, для которых нужны люди совсем иных специальностей. В этом правиле существует единственное исключение: оно заключается в присутствии в законодательных органах известного числа фермеров. Правда, и Джефферсон тоже выдавал себя за фермера.

ПРАВО КОНТРОЛЯ

Избранный несет ответственность перед избирателем

Какие функции ни выполняло бы выборное лицо, оно никогда не может избежать контроля со стороны избирателя: избиратель всегда имеет возможность провалить его на следующих выборах. Существуют три фактора, придающие особую эффективность такому способу давления: с одной стороны, те, кто нуждается в голосах своих сограждан, превращают выбранный пост в настоящую профессию, от которой зависит их существование; с другой стороны, система первичных выборов и иные специфические условия американских выборов не дают возможности кандидату рассчитывать, что партия сможет навязать его избирателям; наконец, большая децентрализация американской политической жизни делает выборное лицо особенно уязвимым, если им недовольны его местные избиратели.

К тому же выборы проводятся часто, и на тех, кто не выполнял бы как следует своих обязанностей, была бы быстро наложена санкция. Поэтому стремление быть переизбранным заставляет выборных лиц быть всегда начеку.

Какие критерии определяют мнение публики? В условиях когда полностью отсутствуют формальная принадлежность к партии и приверженность к определенной линии, кандидат при перевыборах несет ответственность за свои действия только перед избирателями. Какую бы лояльность он ни счел нужным проявлять, например по отношению к президенту, если он состоит в его партии, мнение о нем будет зависеть отнюдь не от этого, а от его преданности своему избирательному округу. Конечно, существуют посты, переизбрание на которые запрещается. Это относится, например, к посту президента (допускаются два срока по четыре года). Но обычно «выходящий» попытается добиться избрания на столь же высокий пост. Бывший губернатор, например, выдвинет свою кандидатуру в конгресс, причем скорее всего в сенат.

Но существует и более позорная форма неодобрения. Она заключается в том, что мандат досрочно прерывается с помощью процедуры, именуемой отзывом. Она была принята впервые в 1903 г. в Лос-Анджелесе. Первым ее применил в 1908 г. штат Орегон. С тех пор ее применяют 12 других штатов и многочисленные муниципалитеты в 40 штатах. Судьи могут быть отозваны в 8 штатах.

Требование об отзыве должно быть прежде всего выдвинуто путем подачи петиции, подписанной определенным числом лиц, составляющим от 10 до 55% голосов, поданных за данного деятеля. Затем проводится референдум; впрочем, эта вторая фаза процедуры не всегда считается необходимой. Затем организуются новые выборы, причем «отозванный» имеет право вновь выдвинуть свою кандидатуру с целью добиться возможности использовать до конца срок своего мандата.

Такая процедура применялась не очень часто; все же жертвами ее стали один губернатор штата и 6 мэров больших городов.

Дело в том, что существуют и другие способы прекратить деятельность выборного лица. На федеральном уровне к подобному результату приводит специальная процедура, именуемая «порицание», для чего требуется большинство голосов в палате представителей и две трети голосов в сенате. Она может быть применена только в случае «измены, бесчестности или другого преступления или дурного поведения». Все штаты, за исключением Орегона, также приняли эту процедуру в той или иной форме. Правда, она применяется не в связи с политическим поведением, а только в связи с правонарушениями. Исключение из этого правила представляет собой преследование, предпринятое, впрочем без всякого успеха, в 1868 г. против президента Эндрю Джонсона.

Из 12 случаев применения этой процедуры на федераль-

ном уровне только 4 завершились осуждением. Зато довольно часто такие процедуры применяются в некоторых штатах, где они время от времени «свергают» отдельных выборных лиц, в особенности в Оклахоме.

В американском государственном строе нет ничего похожего на ответственность правительства перед парламентом. Парламент может выносить резолюции, содержащие порицание, но они остаются безрезультатными до тех пор, пока избиратели не получат возможность вынести свое решение.

43. СРЕДСТВА ИНФОРМАЦИИ

ВОЗНИКНОВЕНИЕ

Колониальная цензура и разрешения на публикацию

Поскольку до достижения независимости обширная территория Соединенных Штатов была британской колонией, мероприятия, предписываемые Лондоном его заморским владениям, служили темой первых политических известий Нового Света. В печатном виде они начали появляться в 1704 г. в «Ньюс-леттер». Их издавал в Бостоне Джон Кэмпбелл, собиравший информацию у пассажиров и экипажей кораблей во время их первого появления в порту после перехода через Атлантический океан. Постепенно, однако, конформизм этого издания надоел и его редакторам и его читателям. Тогда Джеймс Франклин реорганизовал «Ньюс-леттер» в «Газетт», которая сопровождала известия собственными оценками и комментариями. Потребовалось все же 20 лет, чтобы к более или менее официальному пустословию прибавилась печатная критика.

Заслуга в этом первом проявлении либерализма принадлежит брату владельца газеты Вениамину Франклину, который впоследствии прославился в области физических наук. Успех нововведения, зачастую носившего сатирический характер, был таким, что власти встревожились. Они посадили в тюрьму владельца издания и выпустили его только после того, как он обязался возвратиться к прежнему конформизму. Увидев это, Вениамин перестал сотрудничать с братом и уехал в Филадельфию, где возобновил свою критическую деятельность в «Пенсильвания газетт». Битва за свободу слова вступила тогда в новую фазу.

Эти авангардные бои побудили британские власти усилить предварительную цензуру, наличие которой отмечалось на каждом экземпляре надписью «Публикация разрешается». Такой контроль осуществлялся английскими губернаторами, следившими, чтобы соблюдалось должное почтение по отношению к короне Сент-Джеймского дворца и его заморским представителям. Борьба против этого притязания властей приняла в 1734 г. острый характер в связи с делом Ценгера. Этот эмигрант в своем еженедельнике «Нью-Йорк уикли джорнэл» выступил с нападками на губернатора Косби, которому, кроме того, придали на карикатуре обезьяньи черты. Ценгера арестовали. Но его храбрая жена продолжала ту же

кампанию; ее предали суду. После бурных дискуссий суд присяжных вынес оправдательный приговор. Адвокат Гамильтон добился этого решения, торжественно провозгласив, что речь идет о «деле свободы, о самом великом деле — о том, чтобы говорить и писать правду, противопоставляя ее произволу властей». Процесс и его исход вызвали горячие отклики и имели далеко идущие последствия: в 1774 г. континентальный конгресс опубликовал петицию, которая включала свободу печати «в число привилегий английских колонистов».

Это утверждение также было вскоре оспорено властями, и печать, выражавшая общественное мнение, стала печатью, борющейся за освобождение от колониальной опеки. Эволюция усилилась, когда назвавший себя «гражданином мира» англичанин Томас Пейн разоблачил в своем знаменитом памфлете «абсурдность предположения, что остров может бесконечно долго управлять континентом». Движение это оказалось неодолимым. И когда настал час революции против колониального режима, за национальную независимость, 37 еженедельных изданий открыто выступили в поддержку этого идеала.

Новая, еще непрочная власть не удержалась, однако, от соблазна поставить печать перед необходимостью восхваления государственных установлений. Закон предусмотрел взыскание за любое, «даже оправданное», оскорбление их. Через 7 лет, в 1791 г., волна общественного мнения смела и это последнее препятствие: I поправка к конституции провозглашает и охраняет свободу печати.

Тогда же началось преобразование печати и ее роли. Большинство изданий перешло на ежедневный выпуск и отказалось от почти исключительно политических функций, выполнение которых газеты до достижения независимости считали своим долгом. Органы информации перестали убеждать. Они ставили перед собой более скромную задачу: снабжать читателей по всем вопросам максимально возможной информацией, с тем чтобы они сами могли составить собственное мнение. Для гражданина, с которым стали обращаться как с совершеннолетним, свобода оценки сделалась неизбежным следствием свободы информации.

К этому фактору около 1835 г. добавилось соображение более материального характера: необходимость увеличить количество читателей. Оно заставило снизить продажные цены изданий и сконцентрировать внимание на темах, представлявших массовый интерес: на крупных событиях и репортажах, посвященных исследованию мира. После трудного начала этот метод привел к успеху в значительной степени благодаря эффектному соперничеству между «Сан» и «Нью-Йорк геральд» Джеймса Гордона Беннетта, вылившемуся в

погоню за сенсациями, крайностям которых «Нью-Йорк трибюн» противопоставила свою серьезность, а «Нью-Йорк таймс» преданность идеям.

Примирения этих противоречий добился Джозеф Пулитцер, который в своей «Нью-Йорк уорлд» доказал возможность сохранить продажную цену на уровне цента за номер, обеспечить высокое качество публикаций и «основать свою мощь на мощи народа, защищая его дело», не ставя себе целью исключительно погоню за прибылью. Такой идеал оказался, однако, связанным с уступками в такой степени, что они взяли верх, когда будущий магнат прессы Уильям Рандольф Херст сначала в «Нью-Йорк морнинг джорнэл», а затем в «Дейли миррор» стал постепенно отдавать предпочтение сенсационной подаче материала. По их примеру «народная пресса» в различной степени подчинилась вкусам той эпохи, но оставляла место и для серьезных интеллектуальных дискуссий.

Ориентация на массовость и на коммерческие интересы, возобладавшая в области печатной информации, неизбежно распространилась и на радио, когда примерно около 1920 г. оно перестало быть научной диковинкой и превратилось для миллионов слушателей в мощное средство информации. Созданные свободным предпринимательством радиостанции сразу же подчинились его законам, то есть требованиям рынка и конкуренции. А поскольку клиенты не могли оплачивать его услуг — по примеру покупателей газет, эти частные предприятия использовали коммерческую рекламу, чтобы она обеспечила им доходы, необходимые для рентабельного ведения дела. Все же предприниматели сочли необходимым — как для защиты своих общих интересов, так и с целью избежать дискредитации своей профессии — провести совместную регламентацию использования нового технического средства информации. Эту общественную деятельность Национальной ассоциации радиовещательных компаний дополнил конгресс, создавший федеральную комиссию связи. Президент назначает с обязательного одобрения сената 7 членов этой комиссии. Они принимают заявки на лицензии, изучают их обоснованность, распределяют радиоволны, учитывая при этом, что никто не имеет права владеть больше, чем семью станциями. Впоследствии, в 1940 г., комиссия расширила «в общественных интересах» сферу своей деятельности с целью обеспечить объективность информации, сохранить равновесие между различными точками зрения и увеличить долю передач на культурные темы. Эта деятельность не носит принудительного характера. Она проводится в форме простых уведомлений и рекомендаций, с которыми обычно очень считаются. Таким образом, правительство и не осуществляет никакого официального контроля над передаваемой по радио информа-

цией, зато оно принимает на себя заботу и ответственность за информирование иностранных слушателей с помощью «Голоса Америки». Эта станция находится в ведении Агентства информации (ЮСИА) и располагает 42 коротковолновыми передатчиками на территории Соединенных Штатов, 53 — за границей и передает программы на 37 языках. С 1930 г. к радио прибавилось телевидение. Оно подчиняется тем же коммерческим нормам и требованиям, что и радио. Первые телевизионные станции финансировали пресса, радио, кино и телевизионная промышленность.

В период, когда наблюдается феноменальный рост телекоммуникаций, печать также продолжает развиваться. В настоящее время в стране издается 1755 ежедневных газет, 300 из них утренние, остальные вечерние. Общий ежедневный тираж ежедневных газет — 57 млн. экземпляров.

РОЛЬ ПРЕССЫ

Дайте мне свободу знать

Под прессой в самом широком смысле этого слова в Соединенных Штатах понимают всю совокупность средств информации. Отмечают, что эмпиризм ее последовательных преобразований соответствует ярко выраженным либеральным взглядам первых колонистов. Эти специфические английские взгляды основываются на знаменитой декларации Мильтона, оглашенной им в 1644 г.: «Дайте мне прежде всех других свобод свободу знать и свободно высказывать свое мнение, согласно велению моей совести». Поэтому победа заокеанского либерализма является лишь подтверждением унаследованного от предков убеждения.

Зародившаяся в результате борьбы независимость американского мышления и его гласность представляют собой, однако, в основе своей не абстрактный тезис, а скорее реакцию на определенные действия. Только к концу борьбы за свободу и в особенности, когда успех восстания был обеспечен, общественное мнение и его лидеры связали информацию с политической жизнью и превратили ее в одно из основных звеньев нового строя.

Этот строй в значительной степени базировался на концепции личной ответственности, которую можно приписать как полному опасностей образу жизни колонистов, так и влиянию протестантизма. Протестантская религия учит, что суждение личной совести важнее суждения политических властей. Для того чтобы был установлен определенный порядок, требуется, стало быть, его одобрение большинством граждан. Но поскольку невозможно дать разумную оценку тому, чего не знаешь, первым условием исполнения закона боль-

шинства является информация не только о деятельности правительства, но и о той критике, какую эта деятельность может вызвать.

Таков ход основанных на здравом смысле рассуждений, которые приводят к подтверждению того, что свобода информации представляет собой основу ответственной гражданственности.

Но выразить идеал — это одно, а осуществить его — совсем другое. Если отвергать в данном вопросе авторитет власти, то гражданская и профессиональная совесть остается единственной гарантией того, что информация не уклонится от выполнения своих задач и будет соответствовать предъявляемым к ней требованиям. К тому же нельзя рассчитывать, что в условиях свободного предпринимательства информация будет целиком посвящена одним лишь политическим, экономическим и культурным темам, так как в этом случае она лишится клиентуры, требующей прежде всего, чтобы ее развлекали. Этим объясняется, почему в газетах и радио- и телепередачах большое место уделяется ярким фактам повседневной жизни и поискам впечатляющего и необычайного.

Развлечение — двигатель культуры. Такой предстает роль американской прессы во всех ее видах. В этих рамках идет соревнование, причем каждый орган старается не прозевать ни одного из важных событий современности. Газеты, радио- и телестанции все тщательнее организуют охоту за злободневными новостями. Правда, все они используют «прикрытие» в виде крупных информационных агентств, но их рассматривают главным образом как страховку от «промахов», так как газеты, радио- и телестанции стремятся отличаться друг от друга, публикуя собственные версии событий.

В результате каждое событие становится предметом большого числа единовременных сообщений, и такую множественность приводят в качестве гарантии их правдивости. Конечно, если сообщение о событии исходит из одного-единственного источника, допущенная ошибка не будет исправлена. Если же, напротив, существует много источников информации, для публики вероятность получения неточных сведений уменьшается в соответствии с числом сообщений. Кроме того, журналисты, зная, что не они одни будут сообщать о событии, стараются как можно тщательнее придерживаться истины. Ведь им известно, что орган, который поймают на ошибочной информации, скоро лишится своей клиентуры, и она прибегнет к услугам более добросовестного конкурента.

Наконец, указывают на то, что множественность сообщений позволяет бороться и с другими опасностями, а не только с неточным изложением фактов. Если, например, сокрытие какой-нибудь новости не так заметно, то все же это коварный прием. Между тем подобное утаивание информации попросту

невозможно, когда большое число сообщений превращает его в простой «промах».

Как и все формы свободы, такой порядок связан с опасностями, вызываемыми необходимостью нравиться максимально возможному числу людей в надежде победить конкурентов и расширить свою клиентуру. Одна из опасностей — приспособление к вкусам. Она стала ощущаться с самого начала существования американской печати и довлеет даже сегодня не только над работниками печати, но и над наиболее просвещенной частью общества, представителями свободных профессий и работниками университетов. Эта опасность с должной серьезностью высказана в знаменитой декларации, опубликованной в 1946 г. Комиссией по свободе печати, созданной крупным журналом «Тайм» и «Энциклопедия Британника» на базе Чикагского университета и под председательством его ректора.

Этот важный документ не потерял и сегодня своей актуальности. В нем указывается, что в современной демократии моральное право на свободу печати существует только в том случае, если оно ассоциируется с сознанием своей ответственности перед читателями. Без понимания этого долга не может быть и права на свободу. Поэтому осуществление свободы печати связано с определенными ограничениями. Некоторые из них, имеющие отношение к соблюдению общественного порядка, предусмотрены уже в законодательстве; они касаются, в частности, диффамации, непристойностей, призывов к насилию по отношению к государственным органам, то есть покушений на основные права личности и общества. Однако растущее значение информации в личной и общественной жизни создало для гражданина подлинное «право на информацию», поскольку он вынужден действовать как в отношении к нации, так и в отношении самого себя в зависимости от современных событий. Примечательно, что Верховный суд принял во внимание это положение, придя к выводу, что ответственность органа информации схожа с ответственностью опекунов частных школ, когда они проводят эксперименты в области новых методов преподавания.

Рассматривая информацию как деятельность, фактически предназначенную для обслуживания общества, комиссия в конце своей декларации отметила: «Печать должна оставаться свободной, частной и как следствие этого — человечной. Но отныне она не может проявлять снисхождения к своим ошибкам, ибо призвана выполнять общественную функцию.

Что касается властей, то им следует, не вмешиваясь в деятельность печати, улучшать ради пользы общества условия ее работы, обеспечивая более равномерное распределение информации и устраняя препятствия на пути к свобод-

ному распространению идей, а также содействуя общественным дискуссиям. Можно, наконец, согласиться с тем, чтобы правительство занялось этой профессиональной деятельностью и давало свои информации и комментарии, но не с целью вытеснить частные предприятия, а в качестве дополнительного источника известий. Подобная деятельность, отнюдь не направленная на ограничение свободы, содействует, напротив, расширению ее, вызывая соревнование, в особенности в области воспитания и в отношении всех некоммерческих возможностей».

Эти соображения и рекомендации горячо обсуждались и вызвали широкий обмен мнениями. В заключение сенат принял 28 июля 1964 г. открытым голосованием закон о свободе информации. Он предусматривает, в частности, что правительственные учреждения и органы обязаны публиковать больше сведений и отчетов о своей работе и дает право представителям печати обращаться с жалобами в суд в случае, если эти органы отказываются предоставлять информацию, не связанную с безопасностью государства. Так сознание ответственности перед обществом постепенно вносит некоторые ограничения свободы действий органов информации.

ИНФОРМАЦИЯ И ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ

Приоритет злободневным событиям

Существование любого предприятия зависит от его клиентуры. Она покупает, выбирая то, что ей больше всего нравится. Товаром, который продают органы печати, радио и телевидение, является либо информация, либо место для рекламы. В первом случае клиент — это читатель, слушатель или зритель. Во втором — это коммерсант или промышленник.

В различных своих видах рыночная стоимость информации представляет собой основной фактор при отборе известий с учетом потребностей клиентуры — общей или специфической.

Первое необходимое качество информации заключается по изложенным выше причинам в объективности сообщений о событиях в той мере, в какой такая объективность мыслима. Но чтобы быть по-настоящему ценной, сама правдивость подчинена соблюдению определенного условия: между событием и сообщением о нем должен пройти минимум времени. Здесь вовсю действует закон конкуренции: необходимо хотя бы не отстать от соперников; опубликовать новость первым — значит добиться успеха, остаться в хвосте — значит потерпеть неудачу, а если подобная неудача повторится, это может иметь роковые последствия.

Кроме того, публика стремится уйти от повседневного однообразия и скуки. Ценность информации в значительной степени зависит поэтому от ее эмоционального потенциала. Это соображение таит в себе определенную угрозу для массовой печати: она может поддаться желанию понравиться своей клиентуре и переборщить в изложении события. Тем же стремлением сразу же захватить внимание читателя объясняется и общепринятая в печати формула, согласно которой суть известия должна быть сконцентрирована в первой фразе сообщения под заголовком, который вкратце излагает его содержание, привлекает взор и внимание. Возникновение события и все, что его объясняет, связывая с прошлым, обычно помещается в конце сообщения, иногда вместе со ссылкой на возможные будущие последствия этого события. Всегда, если это только возможно, текст иллюстрируют выразительной фотографией. Но даже если все условия соблюдены, необходимо определить степень важности известий, с тем чтобы отдать предпочтение главным событиям дня.

Сообщения о главных событиях появляются на первой странице под набранной крупным шрифтом «шапкой», занимающей несколько колонок. Все важные новости фигурируют на первой полосе. Это приводит к тому, что на ней помещается только начало каждого сообщения, с отсылкой на последующие страницы газеты. Читатели иногда критикуют этот прием. Тем не менее ему подражают в большей части западной печати. Так называемое «американское» оформление утратило тем самым свой специфический характер.

Зато другое свойство продолжает оставаться весьма характерным для американской печати. Не будучи ни в коей мере политически нейтральной, она умеет сохранять в периоды, когда нет выборов, определенную дистанцию в отношении главных партий. Это вызывается требованиями читателей, которые хотят в обычное время получать от своей газеты не готовые выводы, а только данные, которые позволят им сделать личную оценку. Поэтому еще существующие немногочисленные теоретические органы имеют обычно тиражи в пределах 40 тыс. экземпляров.

Когда газета хочет высказать собственное мнение, она делает это в передовой или в отчетливо отделенной от информации статье, которую подписывает ее автор, что и учитывается читателями.

Иначе обстоит дело во время всеобщих и местных выборов. Многие газеты отказываются тогда от своей обычной нейтральности и поддерживают тех или иных кандидатов. Но как только выборы заканчиваются, они вновь возвращаются к своей нейтральной позиции. Особенно важно отметить, что пресса не находится в постоянной зависимости от какой-нибудь партии и что она, определяя свои политические сим-

11 Зак. 44

патии, учитывает общую ситуацию. Например, во время кампании по выборам президента в 1964 г. такая традиционно республиканская газета, как «Нью-Йорк геральд трибюн», поддержала кандидатуру демократа Джонсона против республиканца Голдуотера. В истории американской печати очень много такого рода примеров. Тем не менее политические тенденции известны, и о них объявляют: группа «Тайм-лайф» по традиции республиканская, «Нью-Йорк таймс» — чаще всего демократическая и т. д.

Известия занимают в среднем примерно 20% площади газеты. Если учесть размеры американских органов печати, это составляет солидное количество строк, особенно в воскресных номерах, насчитывающих от 50 до 200 полос.

Подбор и подача информации в радиопередачах должны соответствовать правилам, которые деятели радио сами для себя установили в кодексе, разработанном Национальной ассоциацией радиовещательных компаний. Эта регламентация имеет целью предотвратить клевету, ограничить время, выделяемое для рекламы, определить права слушателей, содействовать развитию информации, обеспечить соблюдение нравственности и противодействовать любой попытке ограничить свободу слова.

Радиокомментаторы со своей стороны также приняли кодекс профессионального поведения. Он требует строгой точности, запрещает погоню за сенсацией, запрещает примешивать рекламу к передачам последних известий и противится любой цензуре, за исключением периодов национальных кризисов. Подбор и подача информации обычно подчиняются этим рекомендациям. На сообщения о текущих событиях, включая беседы и дискуссии, выделяется от 20 до 30% общего времени передач.

В отношении подбора и подачи информации телевидение подчиняется тем же профессиональным правилам и требованиям, что и радиовещание. По данным журнала «Тайм», последние известия, дискуссии и интервью по политическим вопросам занимали в 1966 г. в среднем 25% времени в передачах Си-Би-Эс («Коламбиа бродкастинг систем») и Эн-Би-Си («Нэшнл бродкастинг компани») и немного меньше у Эй-Би-Си («Американ бродкастинг компани»). Подбор информации, а также редактирование и оформление ее производятся либо самими компаниями, рассчитывающими, как Эн-Би-Си, только на собственные силы, или доверяется специализированной компании «Теленьюс продакшн». Она поставляет информационные бюллетени и корреспонденции большинству станций.

Вообще говоря, учитывая то весьма характерное для Соединенных Штатов обстоятельство, что провинциальные органы составляют громадное большинство прессы (ежеднев-

ными газетами национального масштаба считаются, пожалуй, только «Нью-Йорк таймс», «Крисчен сайенс монитор» и «Уолл-стрит джорнэл»), она уделяет большое внимание и большую площадь местным известиям и местной жизни. Это в значительной степени связано с тем, что органы печати сформировались в условиях федерального строя, отличающегося крайней децентрализацией. Отсюда очень большое внимание, уделяемое иногда местным вопросам, которые могут показаться второстепенными, но и в этой области намечается эволюция. После «Нового курса» Рузвельта, а также в связи с растущей технической сложностью проблем управления и необходимостью прибегать к услугам специалистов, все большее число решений фактически принимают столичные эксперты. Волей-неволей приходится поэтому готовить местную информацию в Вашингтоне, и это в известной мере меняет традиционный характер информации каждого штата.

Как бы то ни было, если многочисленные сообщения о событиях обычно в большей или меньшей степени повторяют друг друга, то иначе обстоит дело с редакционными и иными комментариями; здесь господствует полная свобода мнений. Это относится и к некоторым корреспонденциям и статьям, посвященным крупным внутренним или зарубежным проблемам. Такие выступления приобретают иногда страстный и полемический характер. Одним из наиболее ярких примеров может служить обсуждение провала отправившейся из Флориды антикастровской экспедиции. В ходе полемики действия правительства чаще критиковали, чем одобряли. Разноречивые мнения высказывались также по поводу снижения налога на прибыль, расового вопроса, оборонных проблем, атомной политики, космических исследований, поставок зерна Советскому Союзу, поставок Югославии, вьетнамского и лаосского вопроса и др. Но если органы информации порой поразному расценивают события, они проявляют единодушную солидарность, когда считают, что власти плохо или недостаточно информировали их по вопросу, относящемуся к их ведомству. Это в особенности имело место во время инцидента с Кубой и полета «У-2». Вмешательство конгресса по этому вопросу (с 1964 г.) представляет собой определенный успех и санкцию защиты профессиональных интересов органов информации.

На вопрос, можно ли высказывать любые точки зрения, в принципе следует ответить утвердительно. Единственная оговорка заключается в предписываемых законом ограничениях, связанных с заботой о соблюдении добрых нравов, общественного порядка и с недопущением клеветы. Практически же с текстом статьи дело обстоит точно так же, как с любым товаром. Ответственный за печатный орган или радио- и телестанцию судит о статье на основании присущих данному

товару критериев: интересна ли тема, каково качество подачи материала, насколько талантлив автор. Поэтому нельзя утверждать, что существует фактическая возможность высказывать любую точку зрения. В Соединенных Штатах, как и повсюду, редакционные корзины ежедневно заполняются малоинтересными «бумажками». Те же материалы, которые, напротив, представляют собой определенную ценность, находят потребителя, даже если они противоречат установившимся взглядам: ведь они могут дать толчок к спорам, вызвать реакцию, способную оживить номер или передачу. Сравнительно просто можно добиться обнародования своего мнения в виде письма читателя. Как и в Великобритании, этот тип корреспонденций занимает в Соединенных Штатах большое место в газетах и журналах. К такому методу прибегают многие авторы, которым не удается опубликовать свою рукопись.

АГЕНТСТВА И РЕПОРТЕРЫ

Корреспонденты во всем мире

Многие современные технические средства информации увидели свет в Соединенных Штатах до того, как их стали применять за границей. Теперь же только обилие средств и источников отличает американскую информацию от информации в других странах.

Как уже упоминалось, для крупных ежедневных газет главными источниками информации служат их отделения и корреспонденты в стране и за границей. Это в особенности относится к газетам с тиражом более полумиллиона экземпляров («Нью-Йорк дейли ньюс» — тираж 2 055 266 экземпляров; «Чикаго трибюн» — 839 581; «Лос-Анджелес таймс» — 757 090; «Филадельфия буллетин» — 709 751; «Нью-Йорк таймс» — 725 тыс.; «Филадельфия инкуайрер» — 522 тыс.; «Чикаго сан энд таймс» — 543 420 экземпляров и т. д.). Это касается и такой обладающей большим авторитетом и значительными средствами газеты, как «Крисчен сайенс монитор» (192 тыс. экземпляров). То же самое можно сказать в целом и о радио- и телекомпаниях. «Нэшнл», «Коламбиа» и «Американ бродкастинг» также создали собственные информационные сети для сбора известий. Остальные компании прибегают к услугам специализированной фирмы «Теленьюс продакшн», которая ежедневно снабжает их информационным материалом.

Тем не менее все органы прессы продолжают оставаться клиентами крупных информационных агентств. Как и вся печать, агентства являются частными и конкурирующими между собой предприятиями. Деятельность их заключается в сборе и продаже новостей всего мира. Хотя все агентства в оди-

наковой мере должны, руководствуясь коммерческими принципами, покрывать свои эксплуатационные расходы, они отличаются друг от друга в отношении использования прибылей. Юнайтед Пресс Интернэшнл (а раньше это делала Интернэшнл Ньюс Сервис) стремится обеспечить дивиденды для акционеров, в то время как Ассошиэйтед Пресс оф Америка работает на кооперативных началах и в обязательном порядке вкладывает прибыль обратно в дело. В настоящее время только АП и ЮПИ выделяются своей мощью и имеют представительства во всех странах, которые дают им на это разрешение — не только для сбора новостей, но и для распространения своих бюллетеней. Они содержат во всех крупных столицах корреспондентов, поддерживающих непосредственную и постоянную проволочную и беспроволочную связь с главными редакциями. Стремясь быть в курсе и иностранных версий того или иного события, некоторые органы прессы становятся абонентами крупных агентств других стран, в особенности английского агентства Рейтер. Что касается агентств, получающих правительственные субсидии, то американские власти считают их пропагандистами и ставят их деятельность в зависимость от предварительного заявления и получения разрешения министерства юстиции.

Расследования и большие репортажи, обеспечившие в свое время успех Гордона Беннета, были впоследствии взяты на вооружение всеми крупными ежедневными газетами. Конечно, это дорогостоящие методы, которые могут себе позволить лишь крупные органы печати. Остальные, претендующие только на монополию на известия местного характера, разрешают агентствам печати, агентствам информации и специализированным агентствам продавать многочисленные материалы по соответственно сниженным ценам. Репортаж, не претендующий на эпитет «большого», остается видовым наименованием того типа сообщения, авторами которого являются сотрудники, поставляющие текущую информацию — от происшествий до пресс-конференций в Белом доме. Возможности, предоставляемые современным транспортом и связью, увеличили эффективность работы этих групп «охотников за фактами».

Лет 15 назад появилось новое средство информации: институты общественного мнения. Эти институты претендуют на то, что метод их работы, основанный на законе больших чисел, носит научный характер, ибо он дает возможность обобщать для целой группы населения ответы, полученные у некоторых ее представителей. В связи с успехом, который имел изобретатель метода Джордж Гэллап, у него появилось много подражателей. Тем не менее эта старейшая фирма пользуется такой известностью, что имя Гэллапа стало нарицательным. У Гэллапа работают 800 обследователей, социоло-

гов и статистиков. Результаты опросов продаются публике по цене газеты, их публикуют через каждые 3 недели, а сотрудники института комментируют их на пресс-конференциях.

В числе организаций, применяющих метод Гэллапа, следует упомянуть Центр по изучению общественного мнения Чикагского университета и Центр по изучению результатов опросов Мичиганского университета. Они посвящают свои опросы социальным, экономическим и культурным проблемам.

ВЛАДЕЛЬЦЫ И ЖУРНАЛИСТЫ

Конкурирующие между собой группы и частные предприятия

Как и все прочие американские предприятия, предприятия, занимающиеся информацией, являются частной собственностью отдельных лиц, компаний или частных групп. В одних лишь газетах работает в общей сложности 250 тыс. человек, сумма их оборотов превышает два десятка миллиардов франков. В печатную информацию вложены капиталы порядка 100 млн. долл.; она потребляет ежегодно более 7 млн. *т* бумаги, то есть по 40 *кг* бумаги на душу населения. Это мировой рекорд.

Характерная для всей деловой жизни концентрация предприятий относится и к ежедневным газетам. С 1910 по 1965 г. число их уменьшилось с 2433 до 1500. Кроме того, крупные владельцы газет с целью снизить себестоимость распределяют свои расходы на информацию между несколькими газетами, применяя принцип цепи. Обороты двух крупнейших конкурирующих между собой концернов Херста и Скриппс-Говарда достигают 46,1% общего оборота газетной «индустрии» в США. Прекратив в конце концов борьбу, противники пришли к соглашению и распределили между собою рынки. Если, однако, число газет в каждом отдельном городе сократилось, то число городов, где выходит своя местная газета, возросло.

Владельцами самостоятельных органов печати являются промышленные группы, профсоюзы, учреждения, религиозные общины, клубы и т. д.

Радиовещание и телевидение принадлежат компаниям, капиталы которых были вложены прессой, кинематографией и производителями радио- и телеаппаратуры. Более 60 газет в дальнейшем обзавелись собственными станциями.

Оплата труда журналистов в США отличается от оплаты в других странах только тем, что ставки, как правило, выше. Штатные работники печати пишут исключительно для своего издательства, труд остальных случайных сотрудников оплачивается сдельно, но авторы с громкими именами периоди-

чески поставляют по договору статьи на темы по своей специальности. Радио и телевидение располагает крупными средствами и оплачивает своих сотрудников по более высоким ставкам, чем газеты. Специализировавшимся в этой области писателям или режиссерам, точно так же как артистам и музыкантам, достаточно провести 1 или 2 передачи в неделю, чтобы получать жалованье, позволяющее им жить на широкую ногу. Тем не менее прибыли этих компаний, получаемые от продажи времени вещания рекламным концернам, непрерывно растут.

Критерии, которыми руководствуются журналисты в своей работе, являются или общепринятыми, или же свойственными данному изданию. В принципе автор несет полную ответственность перед публикой (и законом) за то, что́ он пишет; автор передовой обычно сам определяет содержание и форму своей статьи. Это в особенности относится к наиболее знаменитым авторам, таким, как Уолтер Липпман, Джозеф Олсоп, и другим комментаторам, известным своим критическим подходом (комментарии не носят, впрочем, исключительно политического характера. Они весьма разнообразны и посвящаются разным темам — спорту, женщинам, кино и т. д.).

Журналист должен придерживаться важного правила: не сообщать об источнике информации, если считается, что этого не следует делать. Право журналиста на подлинную профессиональную тайну оспаривалось и в политических дискуссиях, и в ходе судебных процессов, но все было тщетно, ибо журналисты считают его жизненно важным и всегда единодушно восстают против любой попытки ограничить его.

Как правило, органы информации приглашают на работу сотрудников, разделяющих их взгляды. Это особенно ощущается в периоды выборов; в обычное же время это относится к сотрудникам отделов местной жизни. Высказываются, однако, опасения, особенно часто это делает комиссия по свободе печати, по поводу того, что крупные рекламодатели могут оказывать влияние на содержание органов печати. Эти предостережения привели к тому, что подобные попытки становятся все более и более редкими.

Что касается критериев редакционной работы, то они предписывают наряду с правильным изложением фактов соблюдать краткость, не допускать излишних разглагольствований, требуют яркой, выразительной формы. Они рекомендуют также подкреплять всегда, когда это нужно и возможно, сообщения статистическими данными. Наконец, в области злободневной информации стали, особенно на радио и телевидении, как правило, пользоваться записями высказываний.

НОВАЯ ТЕХНИКА

Непрерывное совершенствование оборудования

В Соединенных Штатах отмечается значительный прогресс в технике передачи информации. В других областях журналистики прогресс не столь ощутим. В органах печати увеличение числа полос, фотоиллюстрации, применение цветной печати, то есть вещи, привлекающие клиентуру, заставили, конечно, большинство газет и журналов модернизировать свое оборудование и оснащение. Некоторые даже переехали в пригороды, в новые здания, больше соответствующие профессиональным нуждам. Однако необходимость выиграть время для изготовления газеты в первую очередь стимулировала прогресс средств связи.

Проводные и радиотелетайпы для передачи текста, магнитофоны для записи устных сообщений, аппараты для изготовления факсимиле и фототелеграф заменили старую технику. Точно так же в типографском наборе повсюду применяется автоматика, обеспечивающая соответствующее увеличение производительности. Что касается теленабора и телепечати, то, хотя техника их уже полностью освоена, они мало используются из-за характера местных газет. Все же их применяют такие крупные газеты, как «Нью-Йорк таймс» и «Уолл-стрит джорнэл».

С другой стороны, изобретение новых материалов, а затем электронной фотогравюры позволили печатать газеты в 3 краски на ротационных машинах. Все шире применяются трех- и четырехцветная офсетная печать и гелиогравюра. Наконец, проведены исследования с целью повысить четкость печати, что также идет на пользу читателям.

Все это представляет собой, однако, лишь улучшение старой техники, а не коренное ее изменение. Стремясь наверстать относительное отставание от других отраслей промышленности, Американская ассоциация издателей газет ежегодно вкладывает около 1,2 млн. долл. в исследования в области новой газетной техники. Единственная в мире лаборатория такого типа находится в Истоне (Пенсильвания). Она уже разработала типографскую краску на водяной основе, значительно превосходящую прежнюю масляную типографскую краску, и работает над автоматизацией отсчета экземпляров и рассылкой, над фотонабором и над повышением качества газетной бумаги.

Издательства обратили внимание на процесс продажи и распространения газет и журналов, который прежде вызывал серьезные нарекания читателей. В настоящее время публика высказывает удовлетворение чисто американскими методами. Распространение не поручают, как в Западной Европе, коопе-

ративам. Оно осуществляется, как и продажа любого другого товара, на сугубо коммерческой основе. По всей стране сбытом печатной продукции занимаются 18 специализированных фирм. Они распределяют газеты среди 800 оптовиков, а те в свою очередь снабжают торговцев в розницу.

Поскольку сбыт по подписке значительно превышает розницу, бо́льшую часть экземпляров доставляют на дом велосипедисты. Большие журналы рассылаются по почте. Розничная продажа, в особенности продажа вечерних газет, производится не так, как в Европе, комиссионерами, а через автоматы, установленные в больших магазинах, супермаркетах, аптеках (драгсторах), на вокзалах и улицах. Точно так же автоматизирована и рассылка: электронное устройство печатает на рулонах адреса, разрезает их и наклеивает на бандероли со скоростью 13 тыс. штук в час.

Использование всех видов технического прогресса в соответствии со вкусами клиентуры служит предметом постоянного изучения, проводимого органами печати. Они письменно или через квалифицированных представителей непрерывно запрашивают мнение публики.

Но какие бы усилия ни предпринимались для улучшения существа и формы печати, она продолжала развиваться прежними путями. Разрыв с традициями произошел, когда научились передавать на радиоволнах сначала текст, а затем и изображения. В 1916 г. уже считали возможным изменить с помощью изобретения Маркони способ ознакомления публики с информацией. Однако лишь спустя 4 года Питтсбургский передатчик предпринял по случаю президентских выборов 1920 г. первую такую попытку. Радиус действия станции был незначительным и слышимость плохая. Примерно 4 тыс. слушателей были поэтому скорее разочарованы, чем восхищены, тем более что качество первых приемников оказалось неудовлетворительным, а цена их очень высокой.

Владельцам первых радиозаводов пришлось исправлять неудовлетворительное положение. Вначале изготовлением аппаратуры занималась, с одной стороны, компания «Америкэн Маркони», с другой — «Дженерал электрик», «Америкэн телефон энд телеграф» и компания «Вестингауз». Три последние компании купили фирму «Маркони» и основали совместно в 1919 г. «Радио корпорейшн оф Америка». 16 августа 1922 г. эта компания сдала в эксплуатацию первую станцию, черпавшую свои средства за счет рекламы, а в следующем году подключила к ней второй передатчик в Бостоне. Так было положено начало системе замкнутых цепей. Все станции, которые по примеру газет сохраняют свой местный характер, стали работать на средних волнах. Ввиду этого у приемников нет коротковолновых и длинноволновых диапазонов, что позволило снизить их себестоимость. Кроме того, мощность стан-

щий не превышает 50 *квт*. Иногда же она равна всего лишь 100 *вт*. Это также позволяет предпринимателям экономить средства.

По примеру печати радио также стремится установить контакт со своей аудиторией. Изучение мнения публики происходит с помощью двух методов — Гупера и Нильсона. Первый рекомендует звонить во время передачи слушателям по телефону и спрашивать их, слушают ли они радио, и если да, то какую программу предпочитают. Ответы суммируются в форме статистических данных, публикуемых в еженедельном бюллетене, предназначенном для радиостанций. Метод Нильсона технически более сложен. В приемники ряда слушателей монтируются аудиометры, постоянно регистрирующие, на какую или на какие станции включается данный приемник. Считают, что обследование по методу Нильсона, выводы которого продаются радиостанциям, охватывает 60% территории страны. Недавно был предложен метод предварительного обследования с целью дополнить последующие опросы. Программа предварительно испытывается в студии. Слушатели сидят в креслах, на ручках которых имеется справа белая кнопка, нажатие которой показывает, что передача интересная, а слева — красная кнопка, сигнализирующая, что она скучная. Механический счетчик подводит итоги. Радиостанции обычно очень считаются с этими выводами. Как показал недавний опрос, 82% опрошенных выразили удовлетворение по поводу того, как учитывается их мнение.

У телевидения не было такого трудного пускового периода, как у радиовещания. Начиная с 1927 г., после того как компания «Белл» впервые организовала беспроволочную передачу изображений из Нью-Йорка в Чикаго, публика сразу же стала проявлять к телевидению большой интерес. Поэтому в 1931 г. начало функционировать несколько экспериментальных станций, в частности станция «Радио корпорейшн» с небоскреба Эмпайр стейт билдинг. В результате этих усилий, финансируемых радиовещательными компаниями, фабрикантами аппаратуры и некоторыми газетами, в 1938 г. были пущены в продажу телевизоры, которые можно было использовать, начиная с 1 апреля следующего года. Настало время разрешить вопрос о национальной системе телевидения. Федеральная комиссия связи установила в 1935 г. 343, затем 441 линию и в конце концов приняла в 1941 г. 525 линий. Телевизионные компании настаивали, что они могут существовать только за счет коммерческой рекламы; комиссии пришлось решать этот вопрос, что она сделала не без колебаний. В феврале 1940 г. она дала свое согласие, но в мае взяла его обратно и только в июле 1941 г. окончательно подтвердила его.

Для полного удовлетворения запросов публики нужно

было преодолеть 2 препятствия: организовать показ цветного телевидения, которое было регламентировано принятым в 1953 г. постановлением, и обеспечить применение высоких частот, что было разрешено в 1952 г. Это дало каждой станции значительно более узкую эксплуатационную полосу, благодаря чему в одном городском центре могут работать 70 станций. Метод Трендэкс приспособил для телевидения описанную выше систему опросов аудитории.

После запуска искусственных спутников Земли «Телстар» и «Ёрли бёрд» американские программы телевидения стали принимать в Европе на специальных антеннах (во Франции на антенне в Племёр-Боду).

ЕЖЕДНЕВНЫЕ ГАЗЕТЫ И ЖУРНАЛЫ

Четвертая часть издаваемых во всем мире газет

Из 11 тыс. издаваемых в Соединенных Штатах газет 1500 выходят ежедневно общим тиражом 57 млн. экземпляров в 6—7 ежедневных изданиях с числом страниц от 40 до 100. Среди них 300 газет утренние, а остальные вечерние, но первые составляют 40% общего тиража. Номер стоит от 7 до 15 центов. 500 ежедневных газет имеют воскресные издания. Общий тираж этих изданий 50 млн. экземпляров по 50—200 полос. Воскресное издание «Нью-Йорк таймс» доходит до 500 полос, весит 2,5 *кг* и продается за 35 центов.

Американские ежедневные газеты составляют четвертую часть всех издаваемых в мире газет, а общий тираж их — немногим более пятой части мирового тиража. По числу экземпляров, продаваемых ежедневно из расчета на душу населения, Соединенные Штаты занимают одиннадцатое место в мире: 330 газет на тысячу американцев. Газеты имеют средние по размеру тиражи. Существует только одно исключение: «Нью-Йорк ньюс» имеет тираж 2 млн. экземпляров. Средний тираж наиболее крупных ежедневных газет около 500 тыс. экземпляров, остальных — 100 тыс. экземпляров.

Незначительность тиражей объясняется низкими средними показателями распространения. Они компенсируются большим числом органов печати и их чрезвычайным разнообразием, в зависимости от штата и даже от города. В Америке не приходится говорить о «центральной» прессе, если только не понимать под этим термином столичных газет. Правда, — и это отнюдь не специфическое американское явление — авторитет газеты может быть обратно пропорционален ее тиражу.

Опрос, проведенный с целью установить, какие газеты являются лучшими представительницами общественного мнения страны, поставил газеты в следующем порядке: «Нью-Йорк

таймс», «Сент-Луис пост-диспэтч», «Крисчен сайенс монитор», «Вашингтон пост», «Луисвилль курьер джорнэл», «Милуоки джорнэл», «Канзас-Сити стар», «Чикаго дейли ньюс», «Лос-Анджелес таймс». За исключением трех, все эти газеты выходят средними тиражами, но их читает солидная публика; некоторые выходят в городах Среднего Запада, играющих представительную роль в национальной жизни. Взять хотя бы «Сент-Луис пост-диспэтч». Пулитцер дебютировал в ней, а его сын вплоть до своей кончины руководил этой газетой. Ее девиз — «Никогда не терпеть несправедливости», и она является одним из наиболее боевых органов страны. Благодаря ее настойчивости была создана знаменитая Администрация по развитию водного, энергетического и сельского хозяйства долины р. Теннесси. Вот почему ее передовые статьи занимают почетное место в обзорах печати Белого дома. Тираж ее насчитывает примерно 365 тыс. экземпляров.

Что касается «Нью-Йорк таймс», то она обязана своим авторитетом высокому качеству редакционных статей и иностранных корреспонденций. Она дает наиболее серьезную и наиболее полную оценку событиям международной и внутренней политической жизни, в соответствии со своим девизом «Все известия, которые стоит опубликовать, помещены в газете». Европейское издание этой газеты до слияния его в 1967 г. с парижским изданием «Нью-Йорк геральд трибюн» набиралось в Нью-Йорке методом теленабора и печаталось в Париже. «Крисчен сайенс монитор», которая считает своей целью «не обидеть ни одного человека, а благословлять всех», выходит в Бостоне. Она проявляет исключительную заботу о точности информации, о сдержанности изложения и компетентности в вопросах науки. Столичная «Вашингтон пост» считается авторитетом в сфере правительственных и административных вопросов.

Американская периодическая печать — наиболее крупная в мире. Наряду с 9 тыс. воскресных газет и местных еженедельников выходит 12 тыс. периодических изданий. 3 тыс. изданий широкого профиля имеют общий тираж 300 млн. экземпляров. На долю 30 из них, тираж каждого из которых превышает 500 тыс. экземпляров, приходится 40% этой общей цифры. Затем выходят 3600 специализированных изданий, 1400 органов религиозных общин и 4 тыс. изданий различных предприятий. Средний тираж всех этих изданий — 50 тыс. экземпляров.

Периодические издания общего характера называются журналами.

Наиболее старым журналом является «Сатердей ивнинг пост». Он выходит в Нью-Йорке, считается республиканским и имеет тираж 6 700 000 экземпляров. Наибольшим влиянием пользуется «Тайм». Основатели его Генри Люс и Бриттон

Хаддер перенесли в журнал газетные методы, в частности сеть иностранных отделений и талантливых корреспондентов. Журнал стремится к строгому единообразию в присущей ему оригинальной форме подачи материалов — для этого все сообщения переписывают в центральной редакции. Тираж американского издания этого журнала составляет примерно 3200 тыс. экземпляров. Успех этого метода привел к появлению двух подражателей — «Ньюсуик» и «Юнайтед Стейтс ньюс энд Уорлд рипорт», в то время как «Рипортер» придумал интересный вариант. Особое место занимают два старейших журнала — «Харперс мэгэзин» и «Атлантик мансли». Полную противоположность представляет собой издаваемый Люсом «Лайф» с тиражом 7 400 000 экземпляров. Он может служить примером роскошного издания. Ему подражает «Лук». «Холидей» — орган, посвященный досугу, а «Плейбой» ежемесячно оправдывает свое название. Следует, наконец, упомянуть «Ридерс дайджест». Он излагает в сжатом и упрощенном виде современные события с таким успехом, что поставил своим американским изданием мировой рекорд тиража — 16 млн. экземпляров.

Следует здесь также упомянуть три других выдающихся крупных органа, по содержанию своему близких к специализированным изданиям: «Нью-Йоркер» обращается к «изысканным» умам, прибегая к перу наиболее известных писателей и карандашу лучших художников; «Форчун» компенсирует сухость экономических и финансовых проблем роскошным оформлением; «Эсквайр» делает ставку на мужской снобизм.

Границы специализированной прессы несколько неопределенны, так что, в сущности, к ней можно причислить тысяч пять изданий. Среди них, конечно, если их считать специализированными, выделяются пользующиеся большим успехом журналы для женщин. Наиболее крупные из 32 журналов имеют общий тираж 50 млн. экземпляров. «Лэдиз хоум джорнэл» с его 6 млн. преданных читательниц называют библией домашнего очага. Журнал добавляет к явному престижу громких имен своих авторов престиж косметических средств. Кроме этой основной темы, журнал занимается главным образом модами, дамским рукодельем, кухней, цветами, слугами, уходом за детьми и, вообще говоря, всеми радостями и невзгодами домашней хозяйки. Таково же содержание «Макколлс», «Вумэнс дэй», «Фэмили сэркл», «Гуд хаузкипинг». Так называемая пресса сердца посвящена всевозможным проявлениям сердечных чувств — брачных и внебрачных — и их последствиям. Называются эти журналы «Сикретс», «Брайдс мэгэзин», «Мазерс то би», «Мазерс мэнюэль», «Пэрентс». Цены на них зависят от финансовой мощи издателей — Кэртиса, Херста, Крауэлл-Кольера, Харпера, Конде Наста.

Забота о воспитании наиболее отчетливо проявляется в «Гуд хаузкипинг». Этот журнал организовал собственный институт для научного изучения женских проблем. С ним связано бюро, внедряющее в жизнь выводы проводимых институтом исследований. Что касается молодых девушек, то их опекают «Мадмуазель», «Гёрл», «Севентин», «Глэмур», «Шарм». Названия свидетельствуют об определенной последовательности, завершающейся тем, что читательница, став женщиной, узнает в «Вумэнс дэй» все секреты семейного счастья. Наконец, и для сумерек женской жизни существует несколько утешительных изданий. Но независимо от возраста, американки обращаются к «Харперс базаар» и «Вог», чтобы узнать, как нужно одеваться.

Большинство мужчин и растущее число женщин, вынужденных в связи с почти полной невозможностью организовать мелкий домашний ремонт самим заниматься им, выписывают такие журналы, как «Попюлэр меканикс» и «Американ машинист». Более развитые умы, стремящиеся быть в курсе научной жизни, обращаются к «Сайентифик америкэн». Наконец, около 4,5 млн. любителей географии обеспечивают существование «Нэшнл джиогрэфик мэгэзин».

Органы религиозных общин относятся к числу наиболее крупных. Это протестантский «Крисчен геральд», католический «Реджистер», «Нэшнл джуиш пост», отражающий мнение еврейского меньшинства. Мир искусств представлен многочисленными журналами: «Америкэн артист», «Арт ньюс», «Арт дайджест», «Джорнэл оф эстетикс», «Арт буллетин», не считая страниц, которые крупные еженедельники посвящают новым формам творчества.

Очень важную роль играет профессиональная печать — так называемые «бизнес пейперс». Тысячи журналов, многие из них ежемесячные, освещают все отрасли деятельности страны: торговлю, промышленность, свободные профессии. Одно только сельское хозяйство располагает 200 изданиями, насчитывающими 20 млн. читателей.

УПРАВЛЕНИЕ И РЕКЛАМА

Ниже себестоимости

Как и во всех странах свободного предпринимательства, доходы американских газет поступают от их реализации и от коммерческой рекламы, то есть от продажи площади на страницах данного издания. Как и повсюду, поступлений из первого источника не хватило бы для покрытия эксплуатационных расходов. Второй источник имеет поэтому жизненно важное значение. Эти явления приобретают, однако, в Соединенных Штатах специфический характер, так как диспропорция

между двумя источниками доходов все возрастает; в то же время в бухгалтерских балансах непрерывно увеличивается расходная часть.

Продажа газет ниже себестоимости никак не компенсируется ростом тиражей. Напротив, с ростом тиража увеличивается и дефицит. Кроме того, пассив непрерывно возрастает из-за продиктованных соревнованием увеличения числа страниц и богатства оформления. Дошло до того, что некоторые специалисты расценивают это соревнование как чрезмерное. Правда, с 1947 по 1960 г. розничная цена номера увеличилась с 5 центов до 10, но параллельно и цены на газетную бумагу продолжали с 1948 г. расти. В результате цена так называемой «короткой» тонны возросла с 88,5 долл. до 135 долл. в 1960 г.

Существенно подорожали также материалы и оборудование для набора и печати, электроэнергия, увеличились расходы, связанные со сбором информации. Кроме того, дорого обошлись предпринимателям крупные забастовки, так как они приостанавливали выход газет. Убытки ежедневных газет в результате забастовочного движения в декабре 1959 г. оценивались в 25 млн. долл. Забастовка 1966 г. положила конец существованию «Нью-Йорк геральд трибюн».

По всем этим причинам якорем спасения печати была и остается коммерческая реклама. В еще большей мере это относится к радиовещанию и телевидению, так как реклама является единственным их источником дохода.

Что касается ежедневных газет, то принято считать, что они больше чем на 70% зависят от рекламы.

Преимущество ежедневных газет заключается в их большом числе и в их тиражах. Это приводит, однако, к распыленности, которая в свою очередь значительно ограничивает долю каждой газеты в общей сумме ассигнований на рекламу по сравнению с телевидением, так как там существует всего три крупные компании, а ежедневных газет насчитывается 1700. К тому же газеты с тревогой констатируют, что их доля в доходах от рекламы непрерывно сокращается, во всяком случае в процентном отношении. Но, поскольку общие ассигнования на рекламу все время растут, перепадающие газетам суммы даже несколько увеличиваются. Увеличение это, однако, довольно незначительно, во всяком случае пропорционально оно меньше, чем рост эксплуатационных расходов.

Новая направленность рекламы

Учитывая общее благосостояние и высокий жизненный уровень в стране, рекламные фирмы все больше ориентируются на слои населения с высокой покупательной способностью, заботящиеся о своем положении в обществе. (Так, увеличивается реклама в пользу приобретения второй и третьей

автомашины в семье, реклама туристских агентств и контор по продаже недвижимости, и в то же время сокращаются занимавшие прежде первые места ассигнования на рекламу парфюмерии, бытовой химии и бытовых приборов.)

Такая новая направленность рекламы может, впрочем, оказаться в определенный момент выгодной для газет, если те повысят свой интеллектуальный уровень с целью привлечь внимание среднего административного состава и инженерно-технических работников. Потребности этих социальных слоев в информации еще не удовлетворяются в полной мере. Представители их хотят лучше разбираться в современных проблемах, будь то политические, экономические или научные, включая и все то, что связано с их досугом. С одной стороны, эти новые слои готовы платить цену, соответствующую оказываемым им услугам, с другой — рекламные фирмы смогут переключить свое внимание и свои ассигнования на прессу, которая обслуживала бы как раз ту клиентуру, которую они хотят привлечь. В этом направлении намечается эволюция: начинает выходить ряд изданий с тиражами около 100 тыс. экземпляров, застрахованных от свойственной большим тиражам уязвимости.

Такая эволюция является в известной мере ответом на неудобства, могущие возникнуть в результате того, что заказывающий рекламу «клиент» может попытаться использовать свое влияние с целью воздействовать на данный орган. Попытки подобного рода имели место, но они вызывали резкую отповедь не только со стороны журналистов, но и со стороны университетов и политических деятелей. Суровое осуждение их содержится, в частности, в опубликованной в 1947 г. декларации Комиссии по свободе печати. В работе, представляющей собой обширный комментарий этой декларации, член комиссии профессор Гарвардского университета У. И. Хокинг обвинил все виды рекламы, как платной, так и бесплатной, в том, что они искажают действительность, придавая как минимум определенному предмету больше значения, чем он заслуживает. Тем не менее этот автор не отклонил сам принцип рекламы, а предложил прессе определение законной рекламы. Следует рассматривать рекламу, говорит он, как усилие, предпринимаемое тем, кто является объектом информации, с целью облегчить задачу того, кто сообщает об этом объекте. Отсюда вытекает, что первый должен рассматриваться журналистом в качестве темы сообщения, но что он должен воздерживаться от определения важности этой темы для прессы, которая будет о ней сообщать. Тем самым ставится на место всякий, кто хотел бы повысить свой престиж или престиж своего товара, в частности, с помощью так называемой редакционной рекламы. Работа проф. Хокинга привлекла к себе значительное внимание и содействовала, по-видимому,

оздоровлению взаимоотношений между рекламодателями и газетами.

Точно так же реагировали, впрочем, представители журналистской профессии: владельцев печатных органов в данном случае безоговорочно поддержали их сотрудники и профсоюзные организации. Все они понимали, что если независимость органа печати и связана с равновесием его бюджета, то эта независимость стала бы иллюзорной, если бы содержание редакционной части пришлось подчинить внешним влияниям. Рассматриваемый с такой точки зрения и на таком уровне, этот вопрос стал лишь одной из форм борьбы, которую ведет пресса за сохранение своей независимости и свободы. Вмешательство рекламодателей отвергается, как и вмешательство правительства. Тем не менее представители печати продолжают проявлять бдительность, так как им, конечно, известно, что сохранение независимости связано с риском.

СРЕДСТВА УСТНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Пиррова победа

Вначале печать относилась к радиовещанию с подозрением и даже враждебно. Ведь новое изобретение обращалось к той же самой публике, что и газеты. Более того, оно доставляло информацию и развлечения прямо на дом, причем после приобретения радиоприемника доставляемое удовольствие становилось бесплатным. Кроме того, было очевидно, что обращение радио к рекламодателям будет услышано. Следовало также ожидать, что они передадут этому новому средству воздействия на публику часть сумм, ассигновавшихся прежде на рекламу в печати. Предубеждение печати было логичным, и только опыт мог изменить подобное отношение. Поэтому стоит рассказать о нем.

В 1910 г. экспериментальная радиопередача голоса Карузо из нью-йоркского оперного театра вызвала большой интерес. Через 10 лет К. D. К. А., станция компании «Вестингауз», передала сообщение о президентских выборах, и 1 января 1922 г. правительство выдало 30 лицензий на длину волн в 300 метров. Через 14 месяцев число экспериментальных станций возросло до 556. Было, однако, не ясно, на какие средства будут существовать эти новые предприятия. 16 августа 1923 г. ответ на это дала «Америкэн телеграф энд телефон», сдав в эксплуатацию первую финансируемую за счет рекламы радиовещательную станцию W. E. A. F.

Когда в 1923 г. эту станцию подключили к работавшей на той же коммерческой основе бостонской станции W. N. A. C., было создано первое звено первой цепи, которая в 1925 г. насчитывала уже 26 станций. Их окрестили «Красной сетью»,

12 Зак. 44

хотя это не было намеком на политическую ориентацию. Предпринимались попытки изыскать наряду с рекламой другие источники доходов. В частности, председатель R. C. A. («Радио корпорейшн оф Америка») предложил возложить расходы по эксплуатации на всех тех, кто извлекает из нее выгоды: радиопромышленников, владельцев лицензий на радиовещание и на все прямо или косвенно связанные с данной отраслью торговые предприятия. Это предложение не встретило, однако, ни малейшего сочувствия у намеченных плательщиков, а его автора вскоре одолели требованиями о повышении заработной платы персоналу компании и притязаниями композиторов на получение на основе авторского права гонораров за полное или частичное исполнение по радио их произведений.

Единственным источником средств осталась реклама. Все станции поэтому охотно откликнулись на ее предложения. Общественное мнение сперва отрицало разумность такой системы. Но когда слушатели убедились в том, что она содействует улучшению программ и передач, они одобрили этот принцип.

В радиовещании вскоре стала неизбежной концентрация предприятий. «Радио корпорейшн оф Америка» в 1926 г. поглотила почти все существовавшие тогда станции, создала «Синюю сеть», выкупила «Красную сеть» и объединила все в обширной «Нэшнл бродкастинг компани» (Эн-Би-Си). В то же время она обеспечила себе фактическую монополию на производство приемников и на все смежные с радио отрасли. Тогда правительство вмешалось на основании антитрестовского закона, и «Дженерал электрик» и «Вестингауз» вышли из консорциума.

Впоследствии, между 1926 и 1928 гг., предприимчивый делец У. С. Палей организовал слияние «Юнайтед индепендент бродкастерс» с «Коламбиа фонограф компани». Таким путем он создал «Коламбиа бродкастинг систем» (Си-Би-Эс) и сумел добиться замечательного расцвета этой компании. С тех пор обе главные компании стали развиваться параллельно, в одном и том же темпе, о чем свидетельствуют нижеследующие цифры: Эн-Би-Си в 1926 г. имела 19 станций, в 1927 — 48, в 1939 — 138; Си-Би-Эс в 1927 — 16; в 1928 — 28; в 1939— 113. К этому времени 38% действующих станций (из 721) принадлежали одной из этих компаний или были связаны с ней.

Тем не менее сохранились и независимые станции. Одна из рекламных фирм задумала объединить некоторые из них, чтобы конкурировать с обеими крупными компаниями. Созданная в 1934 г. путем объединения станций Нью-Йорка, Чикаго, Детройта и Цинциннати, «Мьючуэл бродкастинг систем» (Эм-Би-Эс) насчитывала в 1939 г. 107 станций. Ее успех, по-

мимо других причин, был вызван тем обстоятельством, что вошедшим в нее станциям было разрешено сохранить свои соглашения с крупными радиокомпаниями.

В дальнейшем, в 1943 г., правительство на основании антитрестовского закона заставило Эн-Би-Си продать «Синюю сеть». Ее купил Е. Дж. Нобль и через два года назвал ее «Американ бродкастинг компани» (Эй-Би-Си). В 1945 г. радиостанции распределялись следующим образом: Эм-Би-Эс — 281; Эй-Би-Си — 194; Эн-Би-Си — 194; Си-Би-Эс — 147. Две попытки создать пятую сеть, предпринятые в 1939 и 1945 гг., не увенчались успехом.

Такая экспансия заставила газеты принять оборонительные меры. Конкуренция со стороны радио оказалась фактически даже более опасной, чем предполагалось, когда во многих случаях радио стало обгонять печать при оглашении важных известий.

Правда, и радиостанции, и газеты обслуживались одними и теми же агентствами. Однако большое число передаваемых в эфир бюллетеней позволяло иногда диктору обгонять выходившие одно за другим издания газет. Тогда Ассоциация главных редакторов газет потребовала у Ассошиэйтед Пресс, Юнайтед Пресс и Интернэшнл Ньюс Сервис порвать связи с радиостанциями. Учитывая явный ущерб, наносимый газетам, все три агентства пошли в 1933 г. навстречу этому требованию. В ответ «Коламбиа бродкастинг систем» создала собственную службу информации. Но остальные радиокомпании не решились на открытую войну с газетами. Ввиду этого они добились созыва в декабре 1933 г. комиссии, в которой были представлены радиокомпании, информационные агентства и Ассоциация главных редакторов газет. Переговоры завершились подписанием Билтморского соглашения, названного так по имени гостиницы, где заседала комиссия. Пресса добилась, в сущности, победы: радиокомпании создали за свой счет совместное бюро, куда поступали сообщения агентств, выжимки из которых это бюро затем передавало станциям. Бюллетени последних известий должны были передаваться только два раза в день по 5 мин., после 9.30 и 21.30. Экстренные выпуски с известиями чрезвычайной важности разрешалось, правда, передавать и в другие часы, но при условии, чтобы в заключение диктор говорил: «В отношении подробностей следите за газетами». Радиокомпании обязались также не создавать собственного агентства информации.

Полный успех, которого таким образом добилась печать, оказался, однако, пирровой победой. Организованное в 1934 г. Пресс-Радиобюро функционировало без особого успеха всего три года. Многие станции не стали соблюдать Билтморского соглашения. Было создано независимое агентство Транс-радио Пресс, которое стало сбывать свои собщения непосред-

ственно станциям. Создавшаяся ситуация привела к пересмотру в 1935 г. Билтморского соглашения, и агентства вновь получили разрешение непосредственно обслуживать радиостанции. Благодаря этому станции вновь добились прежнего преимущества. Как показала проведенная в 1939 г. журналом «Форчун» анкета, 70% опрошенных ответили, что получают информацию по радио, а 58% заявили, что они предпочитают радиоинформацию. После того как научно-исследовательский центр Мичиганского университета подтвердил в 1947 г. эту точку зрения публики, фактически спор между прессой и радио был решен. Первая признала превосходство второго в отношении аудитории, но она закупила паи радиостанций, а некоторые из них даже приобрела целиком. В общем, получилось так, что конфликт урегулировало общественное мнение.

Положение радио, таким образом, стабилизировалось. Радиовещательные сети охватывают страну от одного побережья до другого. Каждая из них имеет станции в Нью-Йорке, Чикаго, Лос-Анджелесе и сдает в аренду другим станциям часть «времени» для транслирования во время самых выгодных часов больших рекламных программ. Компания Эм-Би-Эс исчезла в 1959 г., сохранились только компании Эн-Би-Си, Си-Би-Эс и Эй-Би-Си. Кроме того, существуют одиночные или объединенные в группы независимые станции, обслуживающие определенную часть страны. Закон предусматривает, однако, что нельзя объединять неограниченное число станций. Ни одно лицо, ни одна группа не имеет права владеть более чем 7 радиостанциями и 5 телевизионными станциями.

Телевидению не пришлось вести таких трудных боев, какие происходили в начальные периоды борьбы печати и радио. Органы печати отнюдь не противодействовали телевидению, а, напротив, приняли участие в его организации. В настоящее время только один из пяти крупных газетных концернов не имеет собственной телевизионной станции. Поэтому не было и конфликтов, о которых можно было бы рассказать. В этой области, как и в области радио, сотрудничество и участие в компаниях дали возможность старым формам информации удержаться, несмотря на появление новой техники. Общественное мнение сумело навязать в данном вопросе свои вкусы, но сохранило и старые симпатии.

В настоящее время три телевизионные сети выделяют на информацию громадные суммы — 148 млн. долл. в год.

ШКОЛЫ ЖУРНАЛИСТИКИ

Журналисты в университете

В Соединенных Штатах широко развито обучение журналистике. Это не мешает главным редакторам при определе-

нии ценности нового сотрудника отдавать предпочтение практическому опыту, а не диплому. Все же по мере того, как эта профессия приобретает технический характер, профессиональное образование становится все более необходимым. Знание иностранных языков и внутри- и внешнеполитического соотношения сил сделалось столь же нужным, как умение водить автомобиль и пилотировать самолет. Такие разносторонние познания помогают лучшему выявлению того, чему нельзя научиться, а именно выявлению таланта.

Первый курс журналистики был организован одним из американских университетов еще в 1873 г. Но только в 1908 г. университет штата Миссури разработал полную программу обучения журналистике с выдачей по окончании курса соответствующего диплома. С тех пор журналистика стала общепринятой в университетах, и «науки информации» приобрели право гражданства. Обучение этим наукам предусматривает как изучение явлений научного характера, так и практическое знакомство с ними. В настоящее время насчитывается 110 школ журналистики с университетской программой, в которых обучается примерно 7 тыс. студентов. К числу наиболее известных относятся Колумбийский университет в Нью-Йорке, университеты Иллинойса, Миннесоты, Висконсина, Стэнфордский, Сиракузский, Северо-Западный в окрестностях Чикаго и т. д. Эту программу проходят также молодые люди, желающие специализироваться в области фотографии, управления, радио- и телепередач и даже научных исследований.

В принципе курс обучения рассчитан на 4 года. Он начинается для 16-летних в колледжах высшего образования. Оканчивающие их получают диплом бакалавра словесности или наук с пометкой «журналистика». Из области практики в программу входят этика и история журналистики, вопросы редактирования, верстка, фотография, составление радио- и телепрограмм. Большинство студентов покидает после этого школу и начинает работать в местных органах печати и на радиостанциях. Некоторые, однако, остаются в школе еще на год, чтобы получить диплом магистра искусств или журналистики, для этого нужно также представить диссертацию. Обладатель звания магистра имеет больше шансов поступить на работу в крупный орган, чем простой бакалавр. В некоторых университетах можно также получить звание доктора массовых средств связи, правда по довольно отличным друг от друга программам. Этого звания добиваются обычно студенты, ориентирующиеся не столько на практическую работу в прессе, сколько на педагогическую или даже научно-исследовательскую деятельность по данной специальности.

Вначале обучение журналистике носило почти исключительно технический характер. Теперь оно во все возрастаю-

щей степени направлено на повышение общего культурного уровня будущих журналистов, на формирование из них элиты. Поэтому первые два учебных года посвящаются изучению истории, политических наук, социологии, социальной психологии, иностранных языков. Технику проходят только в течение 2 последних лет, причем в пропорции, которая в общей сложности не должна превышать четвертой части всего курса. Корпоративная организация, состоящая из представителей школ и прессы, следит за соблюдением этого критерия и за сохранением высокого уровня обучения. Кроме того, Американский совет по обучению журнализму по просьбе школ и после соответствующего обследования аккредитует их. Такая аккредитация равносильна гарантии хорошего качества. Из 110 школ примерно половина добилась этого отличия. Большинство школ располагают исследовательскими лабораториями. Вместе с аналогичными лабораториями при крупных ежедневных газетах они вносят свой вклад в разработку настоящей науки информации.

Схема обучения журналистике почти полностью применяется и для подготовки будущих работников радио и телевидения. После прохождения курса, более насыщенного техникой, чем в школах журнализма, они также получают дипломы бакалавра и магистра. Это побудило некоторые университеты и колледжи создать студии, оборудованные не хуже, чем на действующих станциях. Плата за обучение составляет примерно 900 долл. в год.

44. ОБЩЕСТВЕННАЯ ДИСКУССИЯ

ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ

Никаких законов, ограничивающих свободу слова

Связанная со свободой слова, свобода собраний гарантируется I поправкой к конституции. Составленный от имени народа («Мы, народ...»), этот текст носит категорический характер: конгресс не примет никаких законов, ограничивающих свободу слова. Однако, несмотря на наличие юридических обязательств, понадобилось время, чтобы эти свободы стали общепризнанными. Более того, предусмотренные законом ограничения, связанные с поддержанием общественного порядка, с недопущением порнографии и диффамации, были не раз использованы в качестве предлогов, чтобы опорочить проекты и действия, не имеющие отношения к этим проступкам. Поэтому Верховный суд в следующих выражениях выразил свою точку зрения: «В рамках нашего государственного строя одна из функций свободы слова заключается в поощрении борьбы мнений. Эта возложенная на нее благородная задача может быть лучше выполнена, когда она порождает лихорадочную атмосферу, будит дух неудовлетворенности существующими условиями и даже вызывает гнев народа. Слово часто возбуждает и подстрекает. Оно может нанести мощный удар предрассудкам и предвзятым идеям».

Это относится и к свободе собраний. В 1940 г. Верховный суд постановил, что «создание стачечных пикетов, позволяющих организованным в профсоюзы рабочим выражать свое недовольство в ходе конфликта с правительством или с предпринимателями, должно пользоваться защитой, предусмотренной I поправкой». В связи с этим было аннулировано постановление, запрещавшее создание пикетов, так как их можно запрещать только тогда, когда пикетчики предпринимают насильственные действия. (В таком понимании пикеты, стало быть, не имеют права силой мешать рабочим проникать в охваченное забастовкой предприятие, а могут только убеждать их отказаться от этого намерения. Обычно они снабжены плакатами с написанными на них лозунгами с целью привлечь внимание прохожих.) «Свобода собраний, — объявил судья Хьюз, — является незыблемой при условии, что на собрании соблюдается порядок. Это право не может быть отменено лишь на том основании, что демонстранты — коммунисты или люди, убеждения которых остальные не разделяют». К тому же существо-

вание крайне левых или крайне правых партий никогда не подвергалось запретам до тех пор, пока их деятельность протекала в рамках закона. В течение того недолгого периода, когда сенатор Маккарти занимался эффектной «охотой за ведьмами» и собирался очистить американскую общественную жизнь от всех элементов, заподозренных в симпатиях к коммунистам, был принят закон, направленный против партий, объявленных «находящимися в зависимости от иностранных властей». Разрешение на их существование оформлялось регистрацией в административном порядке заблаговременно поданного заявления. Интересно проследить за судьбой этого закона, который, впрочем, имел лишь ограниченное значение и не предусматривал запрещения подпавших под его действие партий, а налагавший на них лишь обязанность гласности. После ряда процессов, во время которых сам сенатор Маккарти был под давлением общественного мнения просто-напросто устранен с политической арены путем формального порицания сенатом, проблема была разрешена в феврале 1966 г. постановлением Верховного суда: закон был объявлен антиконституционным и тем самым считается аннулированным.

Разрешаются любые демонстрации в защиту расового равенства, если только они не нарушают общественного порядка. Так, руководителей «великого похода негров» на Вашингтон в 1963 г. по прибытии длинных его колонн в столицу торжественно принял президент Кеннеди.

Напротив, если демонстрация превращается в мятеж, его подавляет полиция. Но даже если на улицах дерутся, представителей мятежников не лишают свободы слова. Во время жестоких столкновений в 1963 г. в Гарлеме один из крупнейших органов информации обратился к известному своим мятежным духом негритянскому писателю, видному поэту Ленгстону Хьюзу, с просьбой написать корреспонденцию об этих событиях. Радио и телевидение также обращались к негритянским лидерам и предлагали им изложить свою точку зрения.

Таким образом, во всех областях могут высказываться оппозиционные мнения. Для этого открыты и все средства массовой информации, если только эти мнения имеют существенное значение и представляют собой информацию, могущую заинтересовать широкую публику. А если, помимо того, тема вызывает отклики, завязывается диалог, продолжающий начатый спор и расширяющий круг его участников. Такой форум организуется в наши дни чаще всего на радио и телевидении. Иногда он доносит до широких масс идею, возникшую в умах интеллигентов, или, напротив, подчимает до уровня философской мысли самые обыденные факты повседневной жизни. Так развивается способность к умозаключениям, которую можно было бы назвать американской диалектикой.

Соединенные Штаты, несомненно, являются страной, где общественное мнение формируется из наибольшего количества личных мнений. Как же, однако, получается, что из всего этого множества рождается единство, достаточное для того, чтобы считать его общественным мнением, если все личные мнения в какой-то мере отличаются друг от друга? Ответ заключается в том, что американцы находятся лицом к лицу с жизнью. Вся история конституции и поправок к ней свидетельствует о стремлении сделать независимыми мнения, которые считались прежде идеями, навязанными властями. Этим объясняются следовавшие одно за другим постановления, упразднившие подчинение граждан государственной религии, утвердившие и ограждающие свободу мысли и слова, допускающие даже право на ошибку, обеспечивающие исключительный статут людям, отказывающимся нести военную службу из искренних религиозных побуждений, и создавшие в конечном счете странное новое право — право «быть оставленным в покое», лицом к лицу со своим собственным суждением и собственной совестью.

Именно находя общий язык в отношении этих великих основополагающих тем, личные мнения приходят к тому единству, которое выражается термином «общественное мнение». Но, формируясь таким образом, эти мнения отрицательно реагируют на влияние коллективного конформизма, и они действуют с целью добиться права ставить все под сомнение и рассматривать сомнение как движущую силу мышления и орудие прогресса. Поэтому не существует противоречия между личным и общественным мнением, так как второе, являющееся порождением первого, намечает для него границы, которые оно не может переступить.

Кроме того, за исключением не вызывающих возражений тем, образующих самую основу национальной жизни и гарантирующих само право на дискуссию, не приходится говорить о единодушном американском общественном мнении. Оно, напротив, дифференцированно и разноречиво, в зависимости от убеждений и стремлений отдельных групп, объединяемых общностью интересов или идей. Под этим видовым термином следует скорее понимать наличие широкого и свободного форума, на котором сталкиваются различные течения общества, в основе своей базирующемся на диалоге. С учетом этой ситуации можно проанализировать и понять роль, которую играет общественное мнение в политике, экономике, обществе и культуре Соединенных Штатов. Во всех странах мира общественное мнение проявляет интерес к обсуждению проблем, касающихся будущего страны. Но представители различных мнений с особым вниманием следят за вопросами, касающимися тех или иных групп граждан. В Соединенных Штатах это особое внимание проявляется с предельной остротой в

такой степени, что если принятие законопроекта явилось результатом дискуссии в сенате, то такой дискуссии предшествует и сопровождает ее в значительно более широком масштабе нажим сторонников или противников обсуждаемого вопроса на выборных лиц и представителей властей. Такая форма «цивилизации диалога» включает множество собеседников.

В области политической обмен мнениями основывается на специфически американском явлении — недисциплинированности партий. И для избирателей, и для выборного деятеля не существует ни обязательного конформизма, ни принудительного научного кредо. Поэтому, например, на выборах члены партии, голосующие за кандидата противников, не считаются перебежчиками, а просто людьми, с полной независимостью использующими свое право на свободу мнений. Это относится и к парламентариям. Вне рамок непосредственной парламентской деятельности, но в значительной степени близко с ней эти мнения выражаются через посредство частных ассоциаций и групп, представляющих определенные интересы (*лобби*). С точки зрения законов статут их сомнителен. Его заменяет своего рода молчаливо признаваемый *модус вивенди*.

Таких групп много. К числу наиболее представительных относятся: АФТ — КПП — наиболее мощная рабочая организация страны, Национальный союз предпринимателей, Торговая палата Соединенных Штатов, такие сельскохозяйственные союзы, как Американская федерация фермеров, Союз фермеров, Ассоциация фермеров. Есть объединения религиозного характера: Американский совет христиан и евреев, Национальный совет католиков. Рыболовы и охотники также имеют свои союзы. Многие негры примыкают к Национальной ассоциации содействия прогрессу цветного населения, Конгрессу расового равенства и к Городской лиге. Десяток союзов объединяет сторонников государственных реформ. Реформами особенно интересуются женщины из Лиги женщин-избирательниц, их обсуждают в организации «Американцы за демократические действия» и в Комитете за более действенный конгресс. Союзы ветеранов также не ограничиваются лишь защитой своих пенсий. А в состав Американской медицинской ассоциации входят не только врачи, но и люди, интересующиеся медициной, а адвокаты объединены в Американскую ассоциацию адвокатов и т. д.

Вообще эти группы ставят себе целью добиваться поддержки общественного мнения в борьбе за или против решения важной проблемы, затрагивающей интересы именно данной группы, *лобби* (лобби не является, как иногда представляют себе, почти тайной организацией, защищающей иногда неблаговидные интересы); накануне больших выборов прини-

мать участие в избирательных кампаниях в пользу кандидата, наиболее преданного общим интересам; добиваться включения в программы партий пунктов, которые данные группы считают для себя существенными; после выборов воздействовать на парламентариев, чтобы они голосовали за законы, выгодные для данной группы; давать показания комиссиям конгресса во время «слушаний», которыми сопровождается внесение законопроектов, и при всех обстоятельствах наблюдать за претворением в жизнь законов, обращаясь в случае необходимости в судебные инстанции.

Мы уже излагали, каким путем избиратели защищены от любой попытки партий навязать им кандидатов. Эту защиту обеспечивает система первичных выборов и конвентов, согласно которой выдвижение кандидата из числа претендующих на это лиц осуществляется путем предварительного голосования членов каждой партии (см. гл. 41, 42).

Самая крупная публичная политическая дискуссия происходит каждые 4 года в связи с президентскими выборами. В наши дни единовременными свидетелями ее являются, главным образом благодаря телевидению, а также благодаря прессе, многие десятки миллионов американцев.

4 телевизионных диспута между кандидатами на президентских выборах 1960 г., сенатором Джоном Ф. Кеннеди и вице-президентом Никсоном являются, бесспорно, наиболее яркими примерами такой дискуссии. Следует, однако, упомянуть и другие многочисленные формы диалога, завязывающегося на волнах эфира между политическими деятелями и слушателями или телезрителями с помощью телетона (непосредственной беседы); интервью, которые кандидаты дают журналистам; выступления кандидатов или некоторых из их сторонников. Все эти передачи отличаются крайней резкостью тона: очень уж велика ставка предвыборного соревнования.

Внимая этим чередующимся голосам, рядовой американец делает свои выводы, и эти выводы находят отражение в его избирательном бюллетене.

Но в американской политической жизни выборы — не единственный повод для публичных дискуссий. Такие телевизионные передачи, как «встречи с прессой» (опыт которых с недавних пор переняли во Франции, назвав их «лицом к лицу»), позволяют политическим деятелям дискутировать с представителями разных направлений общественного мнения.

Следует еще упомянуть пресс-конференции, которые в Соединенных Штатах стали настоящим общественным институтом еще до того, как их экспортировали в другие страны. Отношение к ним президентов зависит от индивидуальности каждого из них. Некоторые собирают журналистов каждую неделю, другие только время от времени встречаются с ними

(в среднем по одной пресс-конференции в месяц), а в промежутках между такими конференциями пресс-атташе Белого дома поддерживают контакты с крупными органами информации.

Точно так же выступают, правда с менее регулярными интервалами, и все политические деятели. Это относится, в частности, к государственному секретарю и вообще к каждому деятелю — профсоюзному лидеру, представителю предпринимателей, губернатору штата и т. д., — который считает нужным обратиться к общественному мнению, информировать его или мобилизовать.

На пресс-конференциях диалог носит всегда очень откровенный характер Многочисленные, зачастую весьма каверзные вопросы, которые сыплются со всех сторон, редко остаются без ответа.

Статьи в печати также представляют собой постоянный форум, на котором сталкиваются все мнения. Традиция, требующая, чтобы в американских газетах редакционные статьи были отчетливо отделены от информации, придает высказываниям различных точек зрения характер «трибуны». Широко представлены также письма читателей. Англосаксонская традиция «писем к издателю» прочно утвердилась в Соединенных Штатах. Нет ни одного серьезного органа, который не уделял бы им места. Иллюстрированные журналы периодически подвергают подробному рассмотрению политику правительства во всех областях его деятельности и обычно критикуют некоторые ее стороны — поскольку на восхваления спрос невелик.

Общественное мнение выражается и иными путями: злободневные события часто служат поводом для своеобразных выступлений, приуроченных к каждому данному случаю.

Таким образом, оспаривание определенной политики или определенных позиций может приобретать специфические формы.

По вопросу о расовой сегрегации многие американцы выражали свой протест против проводимой на Юге дискриминации различными символическими и эффектными действиями в такой же или даже в большей мере, чем письмами и заявлениями. Белые молодые люди неоднократно или систематически заходили вместе с неграми в рестораны и общественные места, предназначенные только для одной из двух рас. Договорившись, они предпринимали также совместные поездки в автобусах, где устроены раздельные места для белых и негров. Они принимали участие в походах по стране. Некоторые заплатили жизнью за эти практические проявления своих убеждений. Но именно их деятельность послужила в значительной степени причиной законодательных актов, все более ограничивающих сегрегацию, тем более что печать, радио и

телевидение всегда широко информируют всю страну о такого рода деятельности.

Война во Вьетнаме также вызвала в университетских кругах, выступающих против политики правительства, появление новых методов борьбы, наиболее оригинальным из которых был «тич ин» («teach in»). Выражение «teach in», подражающее термину «sit in» (сидячая забастовка), указывает, казалось бы, на то, что речь идет о захвате аудитории преподавателями, которые хотят изложить с кафедры свое мнение по определенному вопросу. В действительности дело обстоит несколько иначе: студенты и преподаватели университетов организуют, обычно с согласия академических властей, собрания (зачастую превращающиеся в диспуты). В известном смысле можно, впрочем, истолковать это как занятие — с доброго согласия — помещений в политических целях.

«Тич ин» также приобрели в стране широкую известность благодаря содействию всех органов информации, хотя вскоре стало очевидным, что они являются делом довольно незначительного меньшинства.

Наконец, в политических целях используются и забастовочные пикеты. Их организуют группы, стремящиеся довести свою точку зрения непосредственно до сведения своих сограждан. Пикетчики несут плакаты с написанными на них лозунгами и расхаживают с ними по общественным местам. Их можно иногда встретить перед Белым домом, а также на Таймс-сквер, в самом центре Нью-Йорка.

Самым живописным проявлением свободы публичных дискуссий в Соединенных Штатах является, пожалуй, терпимость по отношению к уличным ораторам. Если они не слишком мешают уличному движению, они могут выступать в некоторых очень людных местах (в частности, на Таймс-сквер). Стоя на ящике или на стуле, они обращаются к толпе. Для этого они обязаны только вывесить американский флаг, что, впрочем, помогает им обратить на себя внимание прохожих.

ОБЩЕСТВЕННАЯ ЖИЗНЬ

Что хорошо для «Дженерал моторс», то хорошо для всей страны

Существует тирания общественного мнения, точно так же как может существовать тирания над общественным мнением. Если Соединенные Штаты не подвержены второй из них, то они не всегда свободны от первой: коварной тирании, которую усиливает статистика. То, что делают все, не может быть плохим; то, что не делает никто, не может быть хорошим; «что хорошо для „Дженерал моторс“, то хорошо для всей страны».

Это давление, оказываемое общественным мнением на общественную жизнь, не является, в сущности, неодолимым. Но оно сильно. Оно имеет свои преимущества и свои недостатки. Когда оно обращается к прошлому, оно носит конформистский характер, когда смотрит в будущее — оно прогрессивно. В первом случае — это мнение белых на Юге в отношении расовой проблемы: оно увековечивает несправедливость или старые привилегии. Во втором — и это в 50-е гг. познал на себе сенатор Маккарти — оно отстраняет человека от власти или вынуждает выборных деятелей изменять свою политику; после запуска первого советского спутника оно добивается настоящего рывка вперед американской космической науки; оно обеспечивает успех произведению передового искусства или требует строительства автострад, ибо каждый или почти каждый избиратель одновременно является водителем.

В среде молодежи общественное мнение порождает конформизм мятежности — неряшливый внешний вид и культ идолов; деловых людей оно толкает на благотворительность и на создание фондов; у политиков оно вызывает заболевание *кампанией* — непрерывной предвыборной кампанией, которая в промежутки между двумя всеобщими выборами делает политика чувствительным по отношению к любому сдвигу общественного мнения, могущему поставить его переизбрание под вопрос.

Супруга вице-президента Соединенных Штатов г-жа Пат Никсон рассказала в журнале «Лайф», насколько ее существование было отравлено, когда ее муж был только «депутатом палаты представителей», потому что приходилось каждый второй год проводить предвыборную кампанию, и какое она испытала облегчение, когда он завоевал место в сенате сроком на 6 лет. Но, увы, прошло всего 2 года, и он начал кампанию за избрание на пост вице-президента.

В той же социологической области профессор Клайнберг (см. гл. 2) мог констатировать, что один из факторов социальной стратификации (расслоения) в американском обществе — обществе изобилия, где стираются различия в образе жизни одних и других, богатых и менее богатых, — связан с престижем личности. Этот специалист отмечает, что механик, который зарабатывает больше пастора, находится тем не менее на более низкой ступени общественной лестницы. Ниже стоят также и новоприбывшие по сравнению со старыми семьями, какими бы богатыми ни были пришельцы и каким бы ни был упадок старых семей.

Именно общественное мнение, быть может в большей степени, чем вера, способствует тому, что стало общепринятым вступать в члены религиозной общины. Дело в том, что и католическая церковь, и протестантский храм, и синагога все больше превращаются в места встреч и очень разнообраз-

ной общественной деятельности, считаясь в то же время своего рода гарантией добропорядочности. Заметим попутно, что именно это заставило кандидата Эйзенхауэра официально записаться в религиозную общину, чем он прежде, по-видимому, пренебрегал, во всяком случае в течение довольно продолжительного времени. Правда, справедливость требует подчеркнуть, что в дальнейшем Айк проявил подлинную религиозность.

Бесспорно, нельзя считать случайным, что именно в Соединенных Штатах зародились опросы общественного мнения, которые во всем мире называют по имени их главного изобретателя Гэллапа (см. гл. 43), потому что нигде общественному мнению не придают такого значения.

Именно поэтому так стараются усовершенствовать методы опросов, позволяющих учитывать различные вариации общественного мнения. Тщательность, с которой президента Линдона Б. Джонсона информируют насчет того, как он котируется в глазах общественного мнения, диктуется, конечно, политикой. Но в социальном плане работают бригады социологов, пытающихся с максимальной точностью определить состояние общественного мнения, хотя бы для того, чтобы применить результаты своих трудов.

В числе сфер применения этих результатов привилегированное место занимают реклама и «общественные отношения», а также изучение рынка и того непрерывного плебисцита, который потребители устраивают по отношению к различным выступающим на рынке фирмам.

Роль общественного мнения в экономике

В этой важнейшей области общественное мнение играет, конечно, господствующую роль. В условиях экономики изобилия предлагаемые потребителю разнообразные товары конкурируют между собой. Конечно, невозможно заставить с помощью рекламы покупать в течение длительного времени товар, качество которого не соответствует вкусам публики (какие бы шаблонные россказни ни распространялись на этот счет, серьезные рекламисты знают, что никакая компания не может надолго обеспечить сбыт негодного предмета). Зато по крайней мере реклама позволяет запустить товар в продажу и убедить публику попробовать его (впрочем, если опыт окажется неудачным, расходы на рекламу не окупятся, потому что всегда найдется конкурент, который затеет параллельную кампанию, и, если его собственный товар лучше, будет вести ее дольше).

В отличие от условий, которые господствуют в экономике нехватки или простого планирования, где потребителя вынуждают покупать, в США потребитель, то есть общественное мнение, диктует производителю свои вкусы, а порой и свои

капризы, свои увлечения и свои моды. Но роль общественного мнения в экономике не ограничивается этим простым повседневным выбором на рынке. В условиях массовой продукции, когда постепенно отпадает роль, которую играет личность продавца, в глазах публики начинает приобретать определенное значение марка товара. Вот откуда возникла идея, что нужно «создать» определенный образ данной фирмы. Эта концепция лежит в основе того, что подразумевается под «общественными отношениями». Специалисты знают, что название фирмы должно ассоциироваться в сознании клиента с определенным числом приятных или симпатичных ему представлений. Именно в этом частично заключается причина, почему крупнейшие компании стремятся в масштабе всей страны, а фирмы мелкие или среднего размера — в местном масштабе обратить на себя внимание с помощью мероприятий, носящих общественнополезный характер: участие в кампаниях, представляющих общественный интерес; приобретение в прессе рекламной площади или времени в эфире, чтобы прославлять достоинства организаций первой помощи при несчастных случаях или призывать к осторожности в лесу.

Такой иллюстрированный журнал, как «Эсквайр», может попытаться завоевать симпатии интеллигенции с помощью организации грандиозных форумов, на которые приглашается сотня писателей и артистов для дискуссии на большие темы современной цивилизации. Или же группа «Тайм-Лайф» может демонстративно принять участие в движении за обновление городов. Так, идея «общественного служения», которую Рузвельт внушал частным предпринимателям, находит практическое применение. Это относится и к фирмам, которые берут шефство над музеями, приносят в дар коллекции или, как Джонсон Уокс, заказывают картины крупнейшим современным художникам, чтобы затем разъезжать по всему миру с передвижной выставкой с целью пропаганды творчества деятелей американского искусства.

Общественное мнение играет в экономике и другую роль — роль стимула потребления. В условиях жизненного уровня, при котором считается, что основные потребности 80% населения полностью удовлетворены, все излишнее становится под давлением общественного мнения необходимым. Никто не хочет иметь меньше, чем сосед. И это давление, которое иногда приобретает тиранический характер, проявляется в покупках в кредит, позволяющих немедленно обзавестись тем, что, быть может, понадобится позднее. В той мере, в какой кредит является одной из движущих сил американской экономики, общественное мнение в значительной мере способствует его росту.

Что касается дискуссии в собственном смысле этого слова, она проводится через прессу в ассоциациях потребителей,

во всех группах, представляющих различные экономические интересы, особенно в «молодежных торговых палатах», объединяющих молодых руководящих работников и молодых владельцев предприятий.

На самих предприятиях дискуссии поощряются различными путями, такими, например, как периодические конференции и «взбудораживание мозгов». В ходе этих дискуссий на обсуждение коллектива сотрудников ставится определенная проблема в надежде, что в результате дискуссии возникнут идеи, которые определят направление экономической политики фирмы.

Нельзя считать случайным, что ряд терминов, применяемых теперь для общественных дискуссий, возник в Америке. Наряду с термином «взбудораживание мозгов», «мозговой трест», «симпозиум» и др., слово «семинар», обозначающее собрание специалистов, возвратилось в Европу из Соединенных Штатов именно в этом особом его значении. А выражение «круглый стол» является лишь неточным переводом чисто американского понятия, обозначающего совещание, где равноправные участники совершенно свободно обсуждают вопросы, представляющие общий интерес.

Существует даже периодически публикуемый на литературных страницах американских газет список «бестселлеров», запечатлевающий в таблицах вкусы читателей и суммирующий общественное мнение в этой особой области. Такой список ведется в Соединенных Штатах с 1890 г. В Европу его импортировали недавно (во Франции он появился в 1958 г., когда его впервые опубликовал еженедельник «Экспресс», после чего ему вскоре стала подражать остальная французская пресса).

Публикацию такого списка часто критикуют, так как он популяризирует произведения, более способные нравиться широкой публике в ущерб серьезным книгам. Такая критика позволяет поставить вопрос о том, насколько допустимо, чтобы общественное мнение играло роль в области культуры. Действительно, если существует область, где интеллектуальная элита вполне закономерно задает тон массам — уже по самой своей природе, вне зависимости от любого политического или общественного строя и всяких соображений, кроме чисто эстетических, то это культура. Так, один из наиболее авторитетных художественных критиков Рассел Лайнс, посвятивший ряд работ взаимоотношениям между творчеством и публикой, упорно разоблачает то, что он называет диктатурой комитетов. Здесь он затрагивает еще один важный аспект американской общественной жизни: непрерывное увеличение числа самых разнообразных ассоциаций, весьма активно занимающихся проблемами общности интересов. Одна группа проявляет инициативу с целью приобрести или заказать ху-

13 Зак. 44

дожественное произведение для соседнего музея или же организует сооружение церкви: тем самым она уже берет на себя функции художественного критика. Правда, основная ее деятельность заключается в сборе средств, организации всякого рода мероприятий, обедов, вечеров, выставок и конференций. Члены группы, особенно женщины, которые всегда очень активно участвуют в ее деятельности, посвящают ей очень много времени (Рассел Лайнс в шутку называет этих женщин «культуреттами»). Но когда приходит время выбрать произведения или художника, нельзя быть уверенным в том, что эти активистки культуры достаточно компетентны, чтобы сделать такой выбор. Зато ассоциации, в особенности женские, играют важную культурную роль в области театра. Главной их заслугой можно считать организацию бесчисленных конференций с участием самых разнообразных ораторов — профессоров, историков, писателей и т. д.

Одна из наиболее интересных сторон этих конференций заключается в том, что по традиции в конце их отводится время для вопросов; публика может задавать оратору вопросы, и это дает повод для общей дискуссии на обсуждаемую тему.

Здесь уместно упомянуть также технику вопросов и ответов, которые играют определенную роль в американском воспитании (см. гл. 6) и готовят молодежь к участию в публичных дискуссиях.

Известное число преподавателей, в особенности в высшей школе первого цикла (колледжах), а также в средних учебных заведениях имеет привычку превращать свои уроки в диалоги с учащимися. Для этого преподаватели должны обладать большим опытом, а учащиеся — возрастающим увлечением, так как в случае отсутствия того и другого задаваемые вопросы не вызовут интереса. Поэтому «хорошему вопросу» придается большое значение. Это типично американское выражение несколько удивляет иностранцев, когда они дискутируют с американцами и те иногда хвалят их за то, что они задали «хороший вопрос» (существенный вопрос).

И еще одно обстоятельство: публичная дискуссия на американский лад проводится с участием «модератора» (сдерживающего), который играет роль председателя и само наименование которого в достаточной мере указывает, что он должен «сдерживать» страсти спорщиков, подводя время от времени итог дискуссии и возвращая темпераментных спорщиков к теме дискуссии, если они отклоняются от нее.

Среди публичных дискуссий, которые приобрели официозный характер, «слушания» в конгрессе занимают привилегированное место. Члены палаты представителей и сенаторы проводят «слушания» на самые различные темы: бюджет,

важные проблемы международной политики, законопроекты и т. д.

«Слушания» устраивают также с целью выявить настроение общественного мнения. Так, в 1966 г. проводились обширные «слушания» по вопросу об американской политике во Вьетнаме с участием военных, специалистов в области внешней политики и представителей различных течений общественного мнения. На них «голуби» (сторонники наиболее миролюбивых и наиболее умеренных решений) сталкивались с «ястребами» (сторонниками наиболее жесткого курса и беспощадной войны). Такие дискуссии публикуются и становятся широко известными во всей стране. Точно так же и «конференции в Белом доме», организуемые, однако, не законодательной, а исполнительной властью и периодически проводимые президентом по основным вопросам жизни страны, проходят при участии представителей наиболее крупных ассоциаций. Особенно широкий отклик получили конференции по негритянскому вопросу с участием руководителей американского расового меньшинства, а также конференции по вопросам образования.

В конечном счете развитие публичных дискуссий и роль общественного мнения неизбежно приводят к постановке вопроса о «конформизме».

Эта тема принадлежит к числу тех, которые чаще всего фигурируют в любой работе об американской цивилизации.

С одной стороны, зачастую высказывают мнение, что Соединенные Штаты — стандартизованная страна. Образ жизни большинства ее населения кажется относительно единообразным. Поведение индивидов (определяемое, по мнению социолога Дэвида Рисмана, внешними влияниями) явилось бы в таком случае производной коллективных стандартов. Однако, когда их разделяет расовый вопрос или внешняя политика, американцы при обсуждении этих проблем ссылаются на стандарты демократии.

С другой стороны, в Соединенных Штатах существует настоящая мистика индивидуализма. Система свободного предпринимательства, целесообразность которой никто или почти никто не ставит под сомнение, основана как раз на потребности обеспечить экономическое развитие с помощью индивидуальной инициативы. В народных картинках это находит отражение в образе ковбоя, жителя необъятных, пустынных просторов.

Точно так же литература и кино прославляют одинокого человека, который восстает против всех, чтобы добиться победы своих убеждений. Превосходным примером может тут служить такое театральное (телевизионное или кинематографическое) произведение, как «Двенадцать разгневанных мужчин». В нем один присяжный заседатель убеждает одного

за другим всех остальных 11 присяжных и тем самым берет верх над общественным мнением, взгляды которого противоречили его точке зрения. Это типичный случай. Но есть и другие. Синклер Льюис (лауреат Нобелевской премии по литературе) в образе Бэббитта разоблачил овечью натуру некоторых американцев, а в «Эрроусмит» прославил одинокую борьбу молодого врача, одного против всех, в маленьком городе Среднего Запада. Премией Пулитцера периодически награждают журналистов, которые рискуют вступить в борьбу с общественным мнением своего города, чтобы заставить принять свои взгляды.

Общественное мнение непрерывно колеблется между этими двумя полюсами — конформизмом и индивидуализмом.

Несомненно, в любом индустриально развитом обществе с обезличенными технократическими производственными единицами эра крупных ассоциаций способствует конформизму того, кого наименовали «человеком организации». Напротив, в ходе движения битников начался мятеж против массового комфорта и обезличивания труда.

Поэтому очень трудно делать выводы.

Впрочем, эта проблема из числа тех, которые требуют не решения, а только простого осознания ее. А это уже делается, ибо ведется широкая дискуссия на экранах, на волнах эфира и в печати по данному вопросу, да и по другим. К тому же именно в этом заключается одна из основных черт явления, которое как раз и смогли назвать «цивилизацией диалога».

V

Военная мощь и сосуществование

Вооруженные силы

45. Вооружение
46. Личный состав
47. Организация
48. Армия в системе государства

45. ВООРУЖЕНИЕ

АТОМНОЕ ОРУЖИЕ

Сверхбомбы и миниатюризация

Со времени драматического лета 1945 г., когда Соединенные Штаты, намереваясь покончить с войной, объявили всему миру о том, что им удалось «высвободить силу, из которой солнце черпает свою энергию», и трагически продемонстрировали эту силу в Хиросиме и Нагасаки, американская ядерная мощь сделала колоссальный скачок вперед сначала в количественном, а затем и в качественном отношениях. 20-летний период развития американских ядерных сил можно охарактеризовать как путь от бедности к изобилию. В 1945 г. США располагали тремя бомбами, одну из которых они испытали 16 июля в пустыне штата Невада, а две другие сбросили 6 и 9 августа над Хиросимой и Нагасаки с целью вынудить японцев к капитуляции. Но, израсходовав эти три бомбы, американцы, по всей вероятности, опустошили свой атомный арсенал. Нужно было дождаться провала попыток заключения в 1946 г. с СССР соглашения об уничтожении атомного оружия, чтобы приступить к серийному производству атомных бомб. В период с 1946 по 1952 г. американский атомный арсенал увеличился от нескольких единиц до нескольких тысяч бомб.

Но значение этого количественного увеличения атомного арсенала возрастало благодаря качественной революции, происшедшей в этой области. До 1952 г. в США производились только атомные бомбы двух типов: бомбы, в которых использовался уран-235 (такая бомба была сброшена на Хиросиму), и бомбы с использованием плутония (бомба этого типа была сброшена на Нагасаки). Взрыв первой атомной бомбы Советским Союзом (14 июля 1948 г.) послужил мощным толчком для создания в США новой сверхмощной (термоядерной) бомбы. Американское правительство, убежденное в том, что если не предпринять решительных действий, то Советский Союз обгонит США в атомной гонке, решило приступить к производству водородной бомбы. Первый взрыв термоядерного устройства был произведен на атолле Эниветок в Тихом океане в ночь с 31 октября на 1 ноября 1952 г. Этот взрыв, мощность которого (2 мегатонны) более чем в 100 раз превышала мощность бомбы, взорванной над Хиросимой (15 килотонн), открыл эру супербомб. С этого времени развитие

американского ядерного арсенала пошло по нескольким параллельным путям: с одной стороны, США пошли по пути увеличения мощности атомных бомб, обладающих все большей разрушительной силой, а также более мощных термоядерных снарядов, а с другой стороны, они встали на путь миниатюризации и расширения арсенала средств уничтожения, создав различные типы тактического ядерного оружия, мощность которых находилась в пределах от нескольких сот тонн до нескольких килотонн.

В настоящее время вооруженные силы США располагают огромным количеством ядерных боеголовок мощностью от менее килотонны до 35 мегатонн (самый миниатюрный из атомных реактивных снарядов «Дэви-Крокетт», имеющий мощность, равную нескольким сотням тонн ТНТ, с 1966 г. снимается с вооружения и заменяется более гибкими в использовании 155-*мм* и 203-*мм* гаубицами).

По оценкам 1963 г., США имели в тот период 33 тыс. ядерных боеголовок, в том числе 25 тыс. тактических и 7 тыс. стратегических (тактические снаряды с ядерными боеголовками используются для повышения эффективности боевых действий, ведущихся с применением обычного оружия; стратегическое ядерное оружие предназначено для нанесения ударов на большие расстояния). Хотя эти оценки и имеют давность нескольких лет, тем не менее они все еще довольно правильно отражают истинное положение вещей, ибо с апреля 1964 г. США значительно сократили производство расщепляющихся материалов для военных целей. Предполагается, что за прошедшее время США дополнительно произвели 15 тыс. единиц ядерного оружия, поэтому в настоящее время считается, что американский ядерный арсенал составляет примерно 40—50 тыс. бомб. Упакованные в стальные контейнеры расщепляющиеся материалы хранятся под землей в районах западнее Миссисипи и восточнее Скалистых гор.

Почему же поначалу ставка была сделана на количество? Скорее всего потому, что американские военные руководители, приняв на вооружение стратегию «контрсилы», полагали, что противник пойдет по такому же пути и не будет разрабатывать стратегию нанесения начальных ударов по городам. Суть стратегии «контрсилы» заключается в уничтожении ядерных ракет противника, находящихся на стартовых площадках в состоянии готовности к пуску. Располагая огромным количеством ядерного оружия, рассредоточенного по многочисленным стартовым позициям, США надеялись сохранить в целости достаточное количество ядерных средств и тем самым устрашить противника возможностью нанесения ответных ударов даже после уничтожения значительной части американских ядерных средств.

Кроме того, основной упор США сделали не на сверхбом-

бы мощностью в несколько десятков мегатонн (по мнению некоторых специалистов, американцы даже сняли с вооружения бомбы мощностью 23 и более мегатонн), а на средние бомбы мощностью порядка 1 мегатонны и на тактические реактивные снаряды. Данная стратегия кардинально отличается от стратегии, принятой в Советском Союзе, где, по-видимому, пошли по пути (по крайней мере в настоящее время) производства ядерного оружия мощностью 30—50 и более мегатонн. Ракеты «Минитмен» и «Поларис», составляющие основу ядерных стратегических сил США, могут нести ядерные заряды мощностью от 0,5 до 4 мегатонн. Следовательно, боеголовки в мегатонну и являются «главной ударной силой» американского ядерного арсенала. Исключительно большое значение американцы придают также тактическим ядерным снарядам, мощность которых ненамного превышает мощность самых крупных бомб, сброшенных в ходе последней войны.

Основная причина, по которой американцы отказались делать ставку на создание бомб колоссальной мощности, заключается в следующем: эффективность воздействия бомбы на защищенные объекты возрастает гораздо медленнее, нежели стоимость и величина мощности этого снаряда. Радиус действия ударной волны увеличивается пропорционально кубическому корню из величины мощности снаряда. Отсюда следует, что сверхбомба, сброшенная на незащищенную цель, произведет ненамного больший эффект, чем малая бомба. Некоторые специалисты поэтому считают гораздо более выгодным поражать цель не одной крупной бомбой, а серией мелких бомб, чтобы сила заряда раскладывалась на множество мелких взрывов.

Использование серии мелких бомб уменьшает риск «отказа в действии» и в большей мере обеспечивает дезорганизацию обороны противника. Поэтому в настоящее время США, стремясь добиться обеспечения своей безопасности, сосредоточили свои усилия на проблемах точности и надежности. Все эти характеристики соответствуют упомянутой американской стратегии «контрсилы», автором которой является Макнамара. Суть этой стратегии заключается в сохранении сил для ответного удара — удара не «всеразрушающего», а гибкого. Только наличие бомб всех мощностей позволяет соразмерять ответные действия с нападением.

Зачем уничтожать противника несколько раз?

Хотя американцы, по-видимому, и отказались на ближайшее время от производства сверхбомб, тем не менее они не упускают случая повторить, что если их стратегические расчеты окажутся неточными, то они смогут быстро создать бомбу мощностью 100 мегатонн, не нарушая при этом Московского договора 1963 г., запрещающего ядерные испытания в

атмосфере. Дело в том, что американцы построили в штате Невада новые подземные сооружения для производства взрывов ядерных устройств, в 5 раз более мощных, чем взрывавшиеся ими до сих пор, и при этом искусственно воспроизвели обстановку, создающуюся при взрывах зарядов мегатонных мощностей.

Но какая бы стратегия ни была в конечном счете принята американцами, США располагают ядерными средствами, мощь которых достаточна для многократного уничтожения вероятного противника. Министр обороны Макнамара недавно подсчитал, что даже после первого удара, обрушенного на Соединенные Штаты, последние будут еще в состоянии уничтожить более половины населения и 80% промышленного потенциала своего вероятного противника. В ряде своих выступлений в сенате Макнамара уточнил, что новое усиление ударной мощи США не даст ощутимых результатов в деле повышения американской безопасности. Однако научно-технические достижения 1966 г. позволили американским стратегам предусмотреть возможность эффективной защиты против ракет противника путем взрывов ядерных зарядов весьма большой мощности (порядка нескольких десятков мегатонн). Некоторые считают, что это может привести к ускорению гонки ядерных вооружений между двумя сверхдержавами, гонки, которая значительно ослабла за последние годы. И наконец, США не хотят того, чтобы космос использовался для «размещения» там ракет с ядерными боеголовками, выведение на орбиту которых возможно благодаря наличию соответствующих технических средств. По этому вопросу США подписали в январе 1967 г. соглашение с Советским Союзом.

СРЕДСТВА ДОСТАВКИ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ

Третье поколение ракет

В период с 1945 по 1957 г. бомбардировщик занимал неоспариваемое монопольное положение: только он один мог «доставить» бомбу к цели. Первые бомбардировщики «В-36», «В-47» и «В-48», обладая дозвуковой скоростью и радиусом действия порядка 2500 *км*, могли достичь территории СССР только с периферийных баз, которые опоясывали Советский Союз. Позднее появились межконтинентальные самолеты, имеющие сверхзвуковую скорость и способные преодолевать расстояние от 7 тыс. до 16 тыс. *км*. К таким бомбардировщикам относятся «В-52» и «В-58» с радиусом действия соответственно 11 200 — 14 600 *км* и 10 400 *км*. («15 человек, 15 часов, 15 тыс. *км*, чтобы уничтожить Сталинград», — таковы возможности, которые могут быть записаны в актив этих самолетов.) Кроме того, радиус действия этих бомбардиров-

щиков значительно увеличен благодаря оснащению их ракетами класса «воздух — земля» («Хаунд-Дог» или «Куэйл-Дикой»), способными доставить ядерный и термоядерный заряд к цели, удаленной на 1 тыс. *км* от самолета-носителя. Таким образом, американские бомбардировщики могут теперь обходиться без периферийных баз и вернуться на свою территорию, где в настоящее время находятся почти все авиационные базы США.

Однако, несмотря на достигнутые успехи, использование самолетов осложняется серьезными трудностями. В частности, для них требуются длинные взлетно-посадочные полосы (ВПП), являющиеся весьма уязвимыми, а также еще более уязвимые вышки для управления полетами. Самолет не защищен от внезапных ударов, и ему очень трудно преодолеть зону противовоздушной обороны противника. Сторонники использования авиации стремятся уменьшить уязвимость самолетов. Чтобы избежать уничтожения самолетов на аэродромах, часть их постоянно находится в воздухе; чтобы сократить сроки вылета по тревоге, около половины самолетов Стратегического авиационного командования находится в состоянии готовности подняться в воздух через 15 минут; говорят о прикрытии ВПП; предусматривается приближение самолетов к цели на малых высотах, чтобы не попасть в сферу действия радиолокаторов. Сторонники использования авиации подчеркивают также гибкость использования самолетов, то есть возможность вернуть самолет на базу, если сигнал тревоги окажется ложным.

В настоящее время самолет продолжает оставаться одним из носителей сверхбомб, и, хотя его роль несколько уменьшилась, он продолжает транспортировать более половины американских средств разрушения. Стратегическое авиационное командование насчитывает в своем составе 600 самолетов «В-52» и 80 бомбардировщиков «В-58». В 60-х гг. в ВВС США было снято с вооружения около 600 самолетов «В-47», вместо которых в 1968—1969 гг. должно быть введено в строй 260 сверхзвуковых бомбардировщиков «FB-111A» с изменяющейся геометрией крыла. С 1957 г. у самолета появился конкурент — баллистическая ракета, которая продолжает довольно успешно вытеснять своего соперника. В настоящий момент она одержала над ним победу благодаря быстроте запуска, скорости полета, дальности и, наконец, своей почти полной неуязвимости от внезапного удара.

Первое поколение американских стратегических ракет появилось в 1956 г., но только в 1959 г. эти ракеты стали иметь практическое боевое значение. Первое поколение, включавшее ракеты «Юпитер» и «Тор», обладавшие средней дальностью действия, получило наименование «IRBM» (баллистические ракеты средней дальности). Эти ракеты имеют скорость

$M=15$ и способны поражать цели, находящиеся на расстоянии 2500—3000 *км*. Как и первые бомбардировщики, ракеты были размещены на периферийных базах в Турции, Италии и Шотландии, откуда они были вывезены только в 1963 г. после создания нового типа ракет — «ICBM» (межконтинентальные баллистические ракеты) с дальностью действия 8—10 тыс. *км* и скоростью полета $M=20$ на конечном участке траектории.

Первыми образцами ICBM были ракеты «Атлас» и «Титан-I», существование которых было, впрочем, непродолжительным. Несовершенство этих ракет заключалось в том, что для них были необходимы открытые стартовые площадки (весьма уязвимые перед бомбардировочной авиацией и диверсиями), а особенно в том, что они работали на криогенном топливе (смесь жидкого кислорода и углеводорода), вследствие чего для подготовки ракеты к пуску требовалось несколько часов. Эти недостатки были устранены с появлением третьего поколения ракет — «Поларисов», будущего «Посейдона», а также ракет «Минитмен» (I, II и III), «Титан-II» и «Титан-III», обладающих большой дальностью действия. Для обеспечения сохранности этих ракет в случае внезапных ударов противника для некоторых из них («Минитмен», «Титан») были созданы стартовые шахты; другие ракеты («Поларис», будущий «Посейдон») устанавливаются в атомных подводных лодках, которые способны в течение нескольких недель находиться в подводном положении и производить пуск ракет, не всплывая на поверхность.

Таким образом, Соединенные Штаты в настоящее время располагают почти неуязвимыми ракетными силами.

В общей структуре американских вооруженных сил ядерные стратегические силы выделены в самостоятельный вид и занимают такое же положение, как и сухопутные войска, ВВС и ВМС. В США считают, что их ядерные силы намного превосходят стратегические ракетные войска Советского Союза (соотношение порядка 3:1 в пользу США). Наземные ракетные части в основном включают около 800 ракет «Минитмен-I» и около 200 «Минитмен-II». Эти ракеты используют твердое топливо, их пуск из стартовых шахт может производиться в течение нескольких секунд, причем эти шахты служат укрытием от ракетных ударов противника. «Минитмен-I» снабжена ядерной боеголовкой мощностью около 1 мегатонны, а ее дальность действия составляет более 10 000 *км*. Мощность боеголовки ракеты «Минитмен-II» равна 2 мегатоннам, а дальность действия — 14 800 *км*. Ракеты «Минитмен-I» постепенно заменяются последним образцом этого типа.

Наземные ракетные части включают еще 54 ракеты «Титан-II» (дальность действия 19 000 *км*, мощность боеголовки 5 мегатонн), работающие на жидком топливе. Пуск этих ра-

кет, осуществляемый с полуподземных установок, может производиться весьма быстро. Команды для запуска всех этих ракет подаются с подземного пункта управления в Омахе, с которым стартовые позиции имеют несколько каналов связи, защищенных от ударов противника.

Ракеты типа «Поларис» предназначены для оснащения подводных лодок. Всего запланировано иметь 41 подводную лодку, последняя из которых, спущенная на воду в 1967 г., вступит в строй в 1968 г. Каждая из лодок вооружена 16 ракетами «Поларис». Ракеты «Поларис» имеют 3 модификации («А-1», «А-2» и «А-3»), причем каждая из них несет одинаковый по мощности ядерный заряд — около 1 мегатонны. Ракета «А-1», снятая с вооружения в 1966 г., имела дальность действия 2200 *км*, «А-2» и «А-3» соответственно — 2750 и 4600 *км*. Кроме того, ракеты двух последних модификаций могут запускаться из подводного положения. В 1967 г. 13 подводных лодок были вооружены ракетами «А-2», а остальные — ракетами «А-3». И наконец, в стадии разработки находится новая ракета — «Посейдон», дальность действия которой должна составлять 4480 *км*, а мощность ядерного заряда — 2 мегатонны.

Перечисленные самолеты и ракеты относятся к наступательным средствам. Однако имеются еще и оборонительные ракеты, такие, как «Ника» (зенитные ракеты «Ника-Геркулес» и противоракеты «Ника-Х), и беспилотные самолеты «Бомарк». Эти средства составляют основу американской противовоздушной обороны.

Имеется также целая серия тактических ракет, от ракеты «Першинг» (дальность действия 630 *км*, мощность ядерного заряда 1 мегатонна) до ракеты «Дэви-Крокетт» (дальность до 3 *км*, мощность заряда до 1 килотонны) [с 1966 г. ракеты «Дэви-Крокетт» снимаются с вооружения].

Усовершенствование этих ракет шло тем же путем, что и стратегических ракет: уменьшались габариты, повышалась точность стрельбы и быстрота запуска (благодаря применению твердого топлива). Более совершенные ракеты заменили такие громоздкие чудища первого поколения, какими были ракеты «Редстоун», «Корпорал», «Онест-Джон». В настоящее время комплект тактических ракет включает ракеты: «Першинг», «Сарджент» (дальность действия 120 *км*, мощность заряда — несколько килотонн), «Ланс» (дальность — 48 *км*, мощность — несколько килотонн) и «Литл-Джон» (дальность — 18 *км*, мощность — около одной килотонны, состоит на вооружении воздушно-десантных войск). Кроме тактических ракет, имеются еще и артиллерийские системы, включающие 155-*мм*, 203-*мм* гаубицы и 175-*мм* пушки, которые могут вести огонь атомными снарядами килотонной мощности.

Военно-морские силы также располагают серией аналогичных ракет, однако некоторые из них заметно отличаются от наземных ракет.

В каком направлении идет усовершенствование ракет теперь, когда достигнуты колоссальные успехи в области использования твердого топлива? Наступательные стратегические ракеты совершенствуются в направлении повышения их точности боя. В ближайшем будущем намечается создать ракеты с рассеиванием менее 200 *м* при дальности стрельбы порядка 10 000 *км*. Другое направление совершенствования ракет заключается в увеличении возможностей преодоления обороны противника. С этой целью увеличивается полезная нагрузка ракеты, что позволяет ей, помимо ядерной боеголовки, нести еще всевозможные устройства, предназначенные для введения противника в заблуждение. Изучаются и разрабатываются конструкции ракет, способных нести несколько боеголовок, которые в полете могли бы отделяться от них и направляться каждая к цели. Кроме повышения точности, крупные успехи были достигнуты в области миниатюризации ядерных боеголовок, уменьшения веса и создания аэротранспортабельных пусковых установок.

ВОЕННО-ВОЗДУШНЫЕ СИЛЫ

ВВС соперничают с ВМС

Подобно тому как Советский Союз слывет континентальной и сухопутной державой, Соединенные Штаты считаются великой державой морской авиации. Именно на превосходстве в морской авиации строилась стратегия США во время второй мировой войны. И это превосходство еще и сегодня обеспечивает безопасность Соединенных Штатов и их союзников.

Первым последствием появления атомного оружия было признание превосходства ВВС над ВМС: бомбардировщики Стратегического авиационного командования (САК) на протяжении почти 15 лет были единственными носителями атомных бомб. Однако это превосходство было непродолжительным. Сначала баллистический снаряд, а затем подводные лодки, оснащенные ракетами «Поларис», лишили авиацию ее монополии, и самолеты перестали быть главным носителем стратегического атомного оружия. Более того, в последнее время они постепенно уступают спутникам свое превосходство в области воздушной разведки и утрачивают свое преимущество в области перехвата.

Зато самолеты обрели новые возможности в качестве воздушного транспорта, благодаря которым они стали превосходным стратегическим средством. Одновременно американ-

ские ВВС являются основным источником и главным потребителем новых технических достижений, что открывает широкие перспективы для развития авиации. И в этом качестве ВВС представляют собой не только боевое, но также и передовое оружие. Довольно долгое время обычные бомбардировщики являлись главным ударным средством стратегических сил США, и поэтому они являлись объектом особого внимания и на них расходовалась львиная доля ассигнований, отпущенных на оборону. Крупные успехи, достигнутые в развитии авиационной техники за последние 20 лет, позволили перейти от тяжелых бомбардировщиков с поршневыми двигателями к реактивным самолетам, летающим сначала с дозвуковой скоростью («В-47»), затем со сверхзвуковой («В-52» и «В-58», «FB-111A», имеющими скорость соответственно М=1, М=2 и свыше М=2, и проектируемый самолет «А-11», который должен летать со скоростью М=3).

Не менее значительные успехи были достигнуты в деле увеличения радиуса действия этих самолетов. Бомбардировщики среднего радиуса действия (2500 *км*) были заменены бомбардировщиками, имеющими радиус действия от 10 до 15 тыс. *км*. Для еще большего увеличения этих расстояний бомбардировщики Стратегического авиационного командования получили возможность заправляться топливом в воздухе от специальных самолетов-заправщиков, основным вариантом которых является «КС-135». Имеются также и другие типы заправщиков: «КС-50» и «КС-97».

В целом к 1960 г. американский флот стратегических бомбардировщиков включал более 1000 самолетов среднего и более 500 бомбардировщиков дальнего радиуса действия. Однако в настоящее время по упомянутым уже причинам численность этого флота уменьшается. Эта тенденция проявляется в намеренном замедлении производства нового бомбардировщика, предназначенного для замены самолета «В-58». Поэтому самолет «RS-70», на который некоторые руководители ВВС возлагали большие надежды, продолжает оставаться опытным образцом. Пока изготовлено только две модели «RS-70», и как будто не имеется намерения их совершенствовать. Оснащение ВВС бомбардировщиками «FB-111A» будет проводиться в 1968—1969 гг. Это будет самолет с изменяющейся геометрией крыла, обладающий способностью подходить к цели на малой высоте, чтобы не попасть в сферу действия радиолокаторов противника.

Таким образом, бомбардировщики «В-52» и «В-58» завершают поколение самолетов, летающих на сверхбольших высотах; бомбардировщик «FB-111A» открывает второе поколение самолетов, менее тяжелых, но более маневренных, способных летать на высоте несколько сот метров от земли и использующих условия местности для маскировки. Однако

14 Зак. 44

с самого начала самолет «FB-111A» проектировался не как стратегический бомбардировщик, а как самолет тактической поддержки, и поэтому он относится к типу истребителей-бомбардировщиков.

Следует также упомянуть о наличии беспилотных самолетов «Мэйс» (крылатая ракета типа ФАУ-1), шесть групп которых находятся в Европе.

Истребители-бомбардировщики прошли блестящий путь развития. Эти самолеты первыми были оснащены реактивными двигателями. Сначала это была целая серия боевых самолетов: «F-100» «Суперсейбр», «F-101» «Вудо», «F-102» «Дельта-Даггер», «F-104» «Старфайтер», «F-105» «Тандерчиф», «F-106» «Дельта-Дарт», «F-4C» и, наконец, «F-111», летающий со скоростью М=2,3. Кроме того, имеется еще (в виде опытного образца) сверхзвуковой перехватчик «УF-12А», который может летать со скоростью М=3 и нести 12 ракет «АТМ-47», что позволяет ему поражать цели на удалении 6400 *км* от аэродрома базирования. Этот перехватчик, по-видимому, откроет третье поколение самолетов. Он может использоваться не только для перехвата воздушных целей, но и для ведения разведки. Американское небо прикрывают 35 авиационных групп самолетов-перехватчиков, которые включены в состав Объединенного командования ПВО североамериканского континента (НОРАД). Кроме того, в Тактическом авиационном командовании насчитывается 44 группы истребителей-бомбардировщиков.

Разведывательная авиация в настоящее время оснащена в основном самолетами «RB-66», «RF-101» и «RF-4C». Однако производство самолетов «RF-4C» несколько замедлилось. Здесь также имеется новый образец — самолет «RF-111», о создании которого было объявлено несколько лет тому назад, но производство которого еще откладывается. Известные высотные разведывательные самолеты «У-2» в некоторой степени утратили свое значение после инцидентов, имевших место в 1960 г., однако они еще используются для разведывательных полетов над Китаем и Вьетнамом. Следует также упомянуть о самолете «SR-71» (скорость М=3), предназначенном для определения размеров ущерба, причиненного противнику американскими ядерными ударами. Одна эскадрилья этих самолетов уже находится в стадии формирования.

Необходимо сказать и о серии транспортных самолетов: «С-118», «С-124», «С-130», «С-133», «С-135» и «С-141», причем следует отметить, что не успела поступить на вооружение последняя модель («С-141»), как был сконструирован новый образец гигантского транспортного самолета «С-5А». Министерство обороны приняло решение об увеличении транспортных возможностей авиации, чтобы обеспечить быстрые переброски американских войск в любой пункт земного шара. На

учениях «Биг-Лифт» в 1963 г. были продемонстрированы возможные масштабы операций по переброске войск по воздуху в будущем. В течение 63 часов 137 самолетов перебросили из Техаса в Западную Германию 14 500 человек с вооружением. В связи с этим министр обороны, как говорят, выразил желание увеличить на 400% общую грузоподъемность американской авиации. При таких перспективах самолет «С-5А», который может перевозить 750 человек с тяжелым вооружением и боевой техникой, по-видимому, будет играть очень важную роль. Уже заказано 145 таких самолетов, которые поступят на вооружение в течение нескольких лет. В настоящее время в составе транспортной авиации США насчитывается около 1200 самолетов, не считая самолетов гражданских авиакомпаний, которые в военное время могут быть зафрахтованы военным ведомством.

Одновременно со строительством этих воздушных гигантов американское правительство создает новые образцы самолетов, приспособленных для действий в условиях противопартизанской войны. Так, например, для этих целей предназначается самолет «Койл», который в настоящее время находится в стадии разработки, а несколько типов самолетов уже используются («A-1E», «A-26», «U-10B», «С-123» и «AC-47»). Многие старые самолеты переоборудуются для выполнения совершенно новых задач. Так, «DC-3» обрел свою вторую молодость в роли, которую невозможно было предвидеть еще каких-нибудь несколько лет назад. Вооруженный малокалиберными пушками, стреляющими перпендикулярно направлению полета, этот самолет производит смертоносные бортовые залпы, как это делали морские фрегаты прошлых времен.

Военно-воздушные силы США разбросаны по всему миру. В Европе американские ВВС, штаб которых находится в Висбадене, насчитывают более 1000 самолетов. Непрерывно увеличиваются численность и боевой состав американских ВВС на Тихом океане, соединения и части которых базируются в Японии, Корее, на Окинаве, Филиппинах и во Вьетнаме. Однако следует отметить возрастающую в США тенденцию оттянуть свои ВВС, и в частности стратегическую авиацию, в метрополию на «заповедную» американскую территорию, где их присутствие не является предметом спора и возражений, как это имеет место в некоторых странах мира.

ОБЫЧНЫЕ ВООРУЖЕНИЯ

К лазерному ружью

В соответствии с теорией «эскалации» и концепцией гибкого реагирования, предусматривающей возможность нанесения ответных ударов только обычными боевыми средства-

ми, если, конечно, нападающий не применяет атомное оружие, американское командование не отказывается от усовершенствования обычного вооружения, несмотря на изменения стратегии в связи с появлением ударных ядерных сил. Оружие, боеприпасы, боевые и транспортные машины, инженерная техника, средства связи создаются по последнему слову техники. Так, например, в настоящее время огневая мощь, мобильность и средства связи каждой воинской части обеспечили ей боеспособность, неизмеримо превосходящую те возможности, которыми располагали американские части во время второй мировой войны.

Тактико-технические данные индивидуального и группового оружия претерпели глубокие изменения. Вес образцов индивидуального оружия (винтовка, автоматический карабин, пистолет-пулемет, пистолет, граната) уменьшается, но вместе с тем повышается их боевая эффективность. Американский солдат, как, впрочем, и все солдаты стран НАТО, вооружен 7,62-*мм* автоматической винтовкой М-14, емкость магазина которой составляет 20 патронов. Специальные и воздушно-десантные войска имеют на вооружении систему «Спив» (специальное индивидуальное оружие), которая сочетает в себе легкость винтовки «М-14» и огневую мощь гранатомета (в три очереди выпускается 100 гранат). В настоящее время изучаются возможности лазерного ружья (вес 12 *кг*), «стреляющего» смертоносными лучами, которые в течение минуты могут поразить множество целей.

Те же самые тенденции (уменьшение веса и повышение скорострельности) наблюдаются и в области группового оружия (ручные и станковые пулеметы, минометы и противотанковые средства). Вес американского легкого пулетема «М-60» в 2 раза меньше веса аналогичного пулемета старых образцов, а его скорострельность составляет 600 выстрелов в минуту. 12,7-*мм* крупнокалиберный пулемет, который был создан еще в период первой мировой войны, в скором времени будет заменен 20-*мм* пулеметом, выпускаемым известной фирмой «Испано-Сюиза». Этот новый пулемет будет в состоянии пробивать броню танков. Однако новые образцы оружия быстро устаревают.

В течение 50-х и в начале 60-х гг. наблюдалась тенденция к созданию многоцелевого оружия, такого, как винтовка-пистолет-пулемет-гранатомет или ручной пулемет—станковый пулемет (переход от одной системы к другой осуществляется простой заменой станка). Опыт войны во Вьетнаме выявил неудобства такой ориентации, которая тем не менее устраивала органы, ведающие производством и хранением боевой техники, облегчая их задачи. Поэтому сейчас возвращаются к выпуску строго дифференцированных по назначению видов вооружения. Расхождение между решениями, кажущимися

правильными в мирное время, и практическими мероприятиями, обусловливаемыми боевым опытом, представляет собой обычное явление. Налицо непрерывное стремление к созданию максимума удобств в обращении с оружием и уменьшение его веса. Еще вчера для переноски миномета требовалось 3 человека, а сегодня 1 человек переносит 81-*мм* миномет. И наконец, убойная сила настолько возросла, что обычный пулемет «М-60» будет считаться даже противотанковым средством.

2 наиболее эффективных вида противотанкового оружия, находящихся на вооружении в пехотных частях стран НАТО, являются оружием французского производства: «Энтак» (управляемый реактивный снаряд, имеющий длину 30 *см* и вес 13,5 *кг*), запускаемый с наземных огневых позиций, и «SS-11», запускаемый с вертолета. Но несмотря на их эффективность, сейчас рассматривается вопрос об их замене управляемым реактивным снарядом «Тоу», точность и дальность стрельбы которого еще выше аналогичных данных противотанковых средств, состоящих на вооружении войск в настоящее время. Предполагается, что «Тоу» будет принят на вооружение в 70-х гг.

Пехота оснащена средствами ПВО, в частности зенитной ракетой «Редай», которая может переноситься на плече солдата и применяться для поражения самолетов, летящих на малых высотах. Инфракрасная система наведения обеспечивает ей высокую точность стрельбы, но практическое использование этой ракеты осложняется вследствие трудности для пехотинца опознать сверхскоростные самолеты, пролетающие над полем боя.

Огневую мощь пехоты повышают танки. Основным танком американской армии является тяжелый танк «М-60», вооруженный 105-*мм* пушкой и противотанковой ракетой «Шиллаф». Средний радиус действия этого танка составляет 400 *км*. Танком 70-х гг. считается танк «Генерал Шеридан», который может быть вооружен 155-*мм* пушкой и ракетами «Шиллаф». Постепенно он заменит танки «М-41» и «М-56».

Артиллерия также использует последние достижения техники. Значительно возросли ее скорость передвижения и мобильность, что стало возможным в результате увеличения количества самоходных гаубиц и пушек. Электронные вычислительные устройства, используемые в дивизионах и выше, освободили артиллеристов от сложных и трудных расчетов. Теперь уже имеются посты автоматического управления огнем артиллерии и проявляется тенденция к полной автоматизации управления системами огня. С тех пор как удалось осуществить миниатюризацию ядерных зарядов, артиллерия получила возможность использовать атомные боеприпасы. Отныне 203-*мм*, 175-*мм* и 155-*мм* орудия могут вести ядерный

огонь, и только 105-*мм* орудия по-прежнему стреляют обычными снарядами. Таким образом, теперь одна единица тактического атомного оружия может заменить десятки и сотни артиллерийских орудий.

И только в одной области со времени последней войны не было проведено никакой крупной модернизации — в области противотанковых и противопехотных мин. Однако считается возможным применение атомных мин для осуществления крупных разрушений.

Тактическая и стратегическая мобильность

Одновременно с увеличением огневой мощи сухопутных войск значительно повысилась их тактическая и стратегическая мобильность. Для переброски войск используются различные транспортные средства, чаще всего амфибийные, а также специальные вертолеты и самолеты, количество которых возрастает. Из сухопутных транспортных средств наряду с традиционным джипом следует упомянуть вездеход «Гоэр» (похожий на дорожно-строительную машину), плавающий автомобиль «Ларк», плавающий бронетранспортер «М-113», который перевозит 14 человек, обеспечивая их защиту от воздействия радиоактивных осадков и огня стрелкового оружия.

Но главное преобразование сухопутных войск внесло увеличение численности летательных аппаратов в этих войсках. Так, только в одной дивизии «РОУД» насчитывается около сотни самолетов и вертолетов. В 1950 г. сухопутные войска имели всего 700 самолетов, а в настоящее время их насчитывается 7000. Из многих типов летательных аппаратов, состоящих на вооружении в сухопутных войсках, четыре заслуживают особого внимания: транспортный самолет «Карибу» (в 1966 г. передан ВВС), транспортные вертолеты «Ирокез» и «Чинук» («Чинук» имеет грузоподъемность 6 *т*, может поднимать один боекомплект ракет «Першинг») и разведывательный самолет «Мохок». В настоящее время разрабатывается миниатюрный вертолет на одного человека.

Значительные успехи достигнуты в техническом оснащении инженерных войск и войск связи. В настоящее время мосты, например, могут наводиться в течение часа (при использовании штурмовых мостов системы «Жиллуа» французского производства) и так же быстро разбираться.

В войсках связи широко используются современные технические достижения Так, большинство радиостанций тактического действия состоит из нескольких стандартных элементов, разные сочетания которых обеспечивают создание многочисленных блоков различного назначения. Наиболее крупные радиостанции смонтированы на малых грузовых автомобилях. Они обеспечивают связь на расстояния в несколько сот

километров. Это — многоканальные радиостанции, обладающие большой избирательностью и гибкостью использования. Войска снабжены также мощными телетайпами, способными передавать 5 тыс. знаков в минуту, что способствует быстрому прохождению информации и передаче приказов. И наконец, следует упомянуть о сверхчувствительных наземных радиолокаторах, позволяющих обнаруживать передвижение войск противника на расстояниях от 100 *м* до 20 *км*.

В стратегическом плане связь между Пентагоном и театрами военных действий обеспечивается ретрансляцией с помощью спутников.

ВОЕННО-МОРСКИЕ СИЛЫ

На заре ядерного двигателя

США, являясь традиционной морской державой, располагают в настоящее время самым крупным флотом в мире. Однако военно-морская мощь США, сыграв главную роль во второй мировой войне, утратила свое былое значение с появлением атомного оружия. В самом деле, ядерная стратегия, которая была вначале выработана без учета возможностей флота, опиралась только на ВВС вплоть до того момента, когда атомные подводные лодки, оснащенные ракетами «Поларис», обеспечили флоту определенную роль в качестве ударных сил. И с тех пор море способствует неуязвимости американских стратегических сил, а атомный двигатель освобождает боевые корабли, в частности подводные лодки, от неудобств, связанных со снабжением их топливом. Таким образом, флот обрел автономность, живучесть и мобильность. Однако это еще только заря революции, совершаемой атомным двигателем.

Несколько цифр иллюстрируют нам американскую военно-морскую мощь: в 1966 г. в ВМС США насчитывалось 927 действующих кораблей (имеется еще 650 кораблей в резерве), в том числе 16 ударных авианосцев, 9 противолодочных авианосцев, около 300 эсминцев, 146 подводных лодок (в том числе 41 атомная лодка, вооруженная ракетами «Поларис», и 24 атомные лодки ПЛО), сотни сторожевых кораблей, 30 крейсеров, 263 корабля различного назначения, не считая вспомогательных судов (около 170 единиц), 200 тральщиков и 250 десантных кораблей.

Авианосцы и подводные лодки

В течение довольно долгого времени предпочтение в ВМС США отдавалось крупным авианосцам. Тот, кто не видел авианосцев «Энтерпрайз» или «Форрестол», не может представить себе эти гигантские платформы, сочетающие в себе

морскую и воздушную мощь. Гордость американского флота составляют 16 колоссальных авианосцев, в числе которых имеется один атомный авианосец «Энтерпрайз». Что касается остальных, то среди них насчитывается 7 авианосцев типа «Форрестол», 3 — типа «Мидуэй» и 5 — типа «Эссекс». Через каждые 2 года со стапелей ВМС должен сходить один новый авианосец, причем одновременно модернизируются старые корабли. Считается, что срок службы крупных кораблей может составлять свыше 30 лет.

На гигантских платформах 16 авианосцев находятся в готовности к взлету 16 эскадрилий самолетов различных типов: истребители, разведчики, штурмовики, относящиеся к самым совершенным образцам американской авиации. Министр обороны Макнамара объявил о своем намерении использовать на авианосцах самолеты «F-111B», оснащенные ракетами «Феникс» класса «воздух — воздух», значительное количество разведывательных самолетов, в частности самолетов «RA-5C», которые должны заменить самолеты «Виджилент A-5» на авианосцах типа «Форрестол», и самолеты «RF-8A» на авианосцах типа «Эссекс» и «Мидуэй» и самолеты-штурмовики «A-7A» заменят самолеты «A-4E».

Кроме этих морских гигантов, имеются еще 9 противолодочных авианосцев, оснащенных самолетами «S-2E» и вертолетами «SH-3A».

Однако в настоящее время основное средство ВМС составляют не только авианосцы, но также подводные лодки и средства ПЛО. Атомный двигатель колоссально расширил возможности подводной лодки. Сейчас атомные корабли не нуждаются в регулярном снабжении их топливом (по количеству вырабатываемой энергии один фунт урана эквивалентен тысячам тонн мазута) и способны совершить без захода в порты несколько кругосветных рейсов. Атомным подводным лодкам уже нет надобности всплывать на поверхность, ибо для сгорания топлива, то есть для расщепления ядерного горючего, не требуется кислорода, а кроме того, они могут опускаться на весьма большие глубины. Использование для корпусов лодок новых особо прочных материалов позволит им в будущем опускаться на глубину до 1000 *м* (в настоящее время средняя глубина погружения составляет около 400 *м*). Очевидно, все эти преимущества, особенно подвижность и неуязвимость, позволят этим кораблям играть весьма важную роль в системе американских ядерных сил. Достаточно вспомнить знаменитый подледный рейс первой американской атомной подводной лодки «Наутилус», чтобы представить себе колоссальные возможности этих кораблей.

Атомный подводный флот США в 1968 г. должен получить 41-ю и последнюю подводную лодку, оснащенную атомным двигателем и вооруженную, как и все остальные, 16 ракетами

«Поларис». Этот флот сравнительно независим от береговых баз, поскольку для его снабжения имеется целая флотилия вспомогательных судов: 6 плавучих баз, 6 транспортных судов, несколько плавающих доков и другие корабли различного назначения. Кроме атомных подводных лодок, оснащенных ракетами «Поларис», в ВМС США имеется еще 24 торпедные подводные лодки, оснащенные атомными двигателями и предназначенные для борьбы с подводными лодками противника. Эти 24 лодки вооружены противолодочными ракетами «Сабру», которые могут иметь термоядерные боеголовки. Кроме того, выделены средства для строительства 27 дополнительных кораблей, которые будут вступать в строй из расчета 4 корабля ежегодно.

Что касается обычных подводных лодок, то строительство их прекращено с 1962 г. По данным журнала «Флот де комба», в США насчитывается около 80 таких лодок, 8 из которых были построены во время второй мировой войны.

Однако подводные лодки представляют собой лишь часть морских средств, предназначенных для ПЛО. Для этой цели используются также эскадренные и эскортные миноносцы, вооруженные ракетами. 23 миноносца вооружены зенитными ракетами «Тартар-Терьер», противолодочными ракетами «Асрок» и торпедами «МК-46» и «МК-48». Торпеда «МК-48» специально предназначена для поражения атомных подводных лодок. Следует отметить, что подводные лодки имеют мало шансов избежать столкновения с некоторыми торпедами, так как последние автоматически направляются на цель и повторяют ее маневры.

В американских ВМС имеется большое количество малых сторожевых кораблей и самолетов ПЛО, способных обнаруживать подводные лодки с помощью гидроакустического буя (сонар), который со времени второй мировой войны несколько усовершенствован и в настоящее время может засечь подводную лодку на расстоянии около 10 *км*. Новый сонар «SQS-26» будет способен обнаруживать подводные лодки на расстоянии нескольких десятков километров.

Наряду со строго специализированными кораблями американские ВМС располагают многоцелевыми судами, которые могут выполнять как наступательные, так и оборонительные задачи. В настоящее время в США имеется 263 таких корабля, в том числе 7 фрегатов, вооруженных ракетами «Талос» и «Тартар-Терьер». Один из этих фрегатов оснащен ядерным двигателем. Среди крейсеров насчитывается 14 кораблей, вооруженных управляемыми ракетами, 6 легких крейсеров и один атомный крейсер «Лонг-Бич».

И наконец, американский флот непрерывно пополняется вспомогательными судами различного назначения: плавучими базами, танкерами, вертолетоносцами, тральщиками, де-

сантными и транспортными судами, способными осуществлять крупные морские переброски войск и техники. В скором времени в состав транспортного флота, состоящего в основном из судов типа «Комета-I» и «Торус», поступит новый корабль «Комета-II», способный обеспечить в глобальном масштабе быструю переброску войск вместе с боевой техникой.

Составной частью ВМС является морская пехота, эта своеобразная элита вооруженных сил. Фактически морская пехота по своей структуре не имеет себе равных среди аналогичных родов войск, имеющихся в вооруженных силах великих держав. Благодаря своим боевым качествам и традициям морская пехота занимает первое место среди отборных войск. Общая ее численность составляет 280 тыс. человек, организационно она состоит из 4 дивизий, предназначенных для десантных операций, но фактически эти дивизии являются передовыми ударными соединениями американских интервенционных сил. Морская пехота располагает штатной авиацией поддержки (тремя эскадрильями истребителей-бомбардировщиков), и, следовательно, предполагается, что она в состоянии самостоятельно вести крупные операции в течение нескольких суток.

ПРОТИВОВОЗДУШНАЯ ОБОРОНА

Предупреждение внезапного нападения

Создав для нанесения ответных ударов крупные силы и средства, способные устрашить любого агрессора, США прилагают все более интенсивные усилия с целью ограничить возможный ущерб, который противник может им причинить. Уже достигнуты большие успехи и продолжают приниматься меры в деле усовершенствования сети оповещения и максимального увеличения времени на изготовку по тревоге с тем, чтобы не допустить нового, кстати, наверняка атомного, Пирл-Харбора. Однако эта задача весьма трудно выполнимая, поскольку в век ракет время на подготовку по тревоге исчисляется 15, в лучшем случае 20 мин., и для выигрыша нескольких мгновений следует предпринимать дорогостоящие и сложные меры. Так, огромные средства ассигнуются для развития системы перехвата, но перехват баллистических ракет является проблемой, которая до сих пор до конца еще не решена.

Чтобы предупредить внезапные ракетные удары Советского Союза через Северный полюс, США опоясали свой континент и дальние подступы к нему радиолокационными глубоко эшелонированными линиями от границ Аляски до Гренландии и Шотландии. Эти рубежи составляют комплекс НОРАД — КОНАД (Командование ПВО Североамерикан-

ского континента — Командование ПВО континентальной части США).

В 50-х гг. была создана целая система обнаружения советских бомбардировщиков в американском полушарии. На разных широтах были организованы 3 рубежа обнаружения. Первый, самый северный рубеж («Дью Лайн» — рубеж дальнего обнаружения) ориентирован на Евразию. Он тянется вдоль арктических границ Канады, где 50 радиолокационных станций обеспечивают наблюдение; далее этот рубеж тянется на запад, в направлении Алеутских островов, и на восток, в направлении Гренландии, Исландии и Шотландии. Второй рубеж — «Мид Канада Лайн» — проходит почти посередине Канады. Третий, самый короткий рубеж («Пайнтри Лайн») проходит вдоль границы США с Канадой. Все эти 3 рубежа составляют лишь часть более крупного комплекса, простирающегося по всему Американскому континенту вплоть до мексиканской границы. Кроме того, такие радиолокационные рубежи, как Прибрежный, Тихоокеанский и Атлантический, расположенные в Атлантике и Тихом океане, дополняют эту сеть оповещения.

Данные, полученные радиолокационными станциями всех рубежей, автоматически передаются в подземный центр НОРАД, находящийся в Колорадо-Спрингс. Вспомогательный пункт управления этого штаба располагается в Норт-Бей (Канада, провинция Онтарио). Этот центр построен в гранитной скале, что делает его практически неуязвимым. Он оснащен системой электронных устройств «Сэйдж» (наземная полуавтоматизированная система управления средствами ПВО), которая регистрирует все сигналы, производит опознавание летательных аппаратов и «предлагает» решения для обеспечения их перехвата.

Однако вся эта система, предназначенная для отражения налетов бомбардировщиков, оказалась неэффективной с появлением баллистических ракет. Следовательно, необходимо было дополнить ее новой системой оповещения — Системой радиолокационного обнаружения баллистических ракет (BMEWS), которая функционирует с 1963 г. Эта система включает 3 станции обнаружения, расположенные в Туле (Гренландия), Клире (Аляска) и Файлингдейле (Шотландия).

Благодаря наличию этой системы время на подготовку по тревоге, которое в 1958 г. равнялось 10 мин., теперь уже составляет 20 мин. Это время может увеличиться, если Соединенным Штатам удастся создать новый радиолокатор, «способный видеть за горизонтом» и, следовательно, обнаруживать ракеты, находящиеся еще на самых минимальных расстояниях от мест их запуска. Однако 30-минутный срок, по-видимому, будет оптимально достижимым пределом, посколь-

ку средняя продолжительность полета межконтинентальной баллистической ракеты составляет 30 мин. Таким образом, несмотря на увеличение скорости ракет, в США достигнуты крупные успехи в деле увеличения времени на подготовку к отражению нападения.

Однако система радиолокационного обнаружения ракет еще далека от совершенства. Она не может предупредить о нанесении ударов со стороны Антарктики, о ракетах, запускаемых с подводных лодок, находящихся вне ограниченной зоны наблюдения, а также о вертикальных ударах, наносимых с помощью спутников. На европейской территории, которая (кроме Англии) не входит в сферу прикрытия, с 1965 г. действует «Нэйдж» — Единая автоматизированная система управления средствами ПВО НАТО, аналогичная НОРАД, которая способна обнаруживать лишь бомбардировщики, летящие на больших высотах.

Совершенствование средств перехвата

К комплексу стационарных систем оповещения следует добавить сеть спутников наблюдения, которая с каждым годом становится все плотнее и эффективней. Теперь в любое время спутники обеспечивают наблюдение за ракетными базами противника. Как считают, скоро станет возможным с помощью спутников засекать курс подводных лодок, находящихся в погруженном положении, что может поставить под вопрос всю систему стратегических сил.

При получении сигнала тревоги вступает в действие система перехвата. США уже давно создали истребители-бомбардировщики, способные перехватывать самолеты противника. США были первыми, кто оснастил свои ВВС реактивными истребителями, летающими со скоростью, близкой к скорости звука; сегодня они уже располагают истребителями, имеющими скорость $M=2$, а скоро вступит в строй самолет «RYA-12» со скоростью $M=3$. Эти перехватчики вооружены ракетами класса «воздух — воздух», способными автоматически поражать цель благодаря наличию инфракрасной головки самонаведения. Некоторые из этих ракет имеют дальность действия не более 3 *км* (например, ракета «Сайдуиндер», применявшаяся в Корее), остальные — 8 и 13 *км* (ракета «Спэрроу»). Пилотируемые средства перехвата дополняются беспилотными, управляемыми с земли самолетами типа «Бомарк» (дальность действия свыше 700 *км*), и ракетами «Ника-Геркулес» (дальность действия порядка 200 *км*). «Бомарк» и «Ника» могут иметь ядерные боеголовки. Наконец, следует упомянуть зенитные ракеты «Хок», снабженные обычной боеголовкой и предназначенные для борьбы с самолетами, летящими на малых и очень малых высотах.

Если защита от самолетов организована хорошо и функционирует эффективно, то система BMEWS может лишь (по крайней мере в данное время) оповещать о полете ракет. Система противоракетной обороны (ПРО) изучается и испытывается уже в течение нескольких лет, но решение о развертывании небольшой сети ПРО, ориентированной на Китай, было принято совсем недавно, и поэтому еще нельзя судить об ее эффективности.

Система «Ника-Х», о которой идет речь, является исключительно сложной. Можно без преувеличения сказать, что наименее сложные и самые дешевые по стоимости компоненты этой системы — это две противоракеты, несущие ядерный заряд, предназначенный для уничтожения вражеской ракеты. Одна из этих противоракет, «Спартан», предназначается для перехвата ракеты противника на расстоянии в несколько сот километров, другая — «Спринт», основным качеством которой является исключительно быстрое набирание скорости, является противоракетой ближнего действия, уничтожающей на расстоянии в несколько километров от своей стартовой позиции ракеты противника, не попавшие в сферу действия противоракеты «Спартан». Основными компонентами упомянутой системы ПРО являются радиолокационные станции «MAR» и «MSR», способные одновременно следить за несколькими сотнями ракет противника. Однако система, на которую будет затрачено 40 млрд. долл., обеспечит прикрытие только 50 американских городов.

Несмотря на серьезные недостатки этой системы ПРО, обстоятельства вынудили правительство Джонсона приступить к ее созданию, поскольку СССР, по-видимому, уже развертывает сеть ПРО вокруг своих крупных городов. До 1967 г. Макнамаре удавалось откладывать производство противоракет; в ответ на развертывание системы ПРО в СССР он предлагал повысить ударную мощь американских наступательных сил. Но в сентябре 1967 г. он должен был уступить, по крайней мере частично. Американские специалисты высказали предположение, что в вопросах ПРО Советский Союз руководствуется принципом, который в техническом отношении коренным образом отличается от американского и является намного более обещающим. Некоторые признаки дают основание полагать, что советские специалисты надеются уничтожать атакующие ракеты ядерным взрывом колоссальной мощности (порядка нескольких десятков мегатонн) на очень большой высоте. По-видимому, в этом же направлении ведутся теперь и американские исследования.

Создание и ввод в действие эффективной системы ПРО может считаться возможным только через довольно неопределенное время.

ГРАЖДАНСКАЯ ОБОРОНА

5 млрд. долл. на строительство убежищ

В течение долгого времени понятие «гражданская оборона» почти не вязалось с представлением об атомной войне, войне тотальной, после которой остаются одни руины. Впрочем, не угроза ли существованию городов-заложников лежит в основе доктрины устрашения? Постепенно американцы, пытаясь «думать о немыслимом», начали подходить к проблеме ослабления воздействия атомных ударов. Понятие «гражданская оборона», на некоторое время утратившее свою актуальность в период господства стратегии «контрсилы», снова обрело свое значение в связи с появлением нового понятия «ограничение ущерба». Об относительности этого понятия весьма недвусмысленно сказал министр обороны Роберт Макнамара: «Не существует никакой экономически реальной программы обороны, при которой в современных условиях, в случаях массированных ударов противника по городам и военным объектам, число жертв составляло бы менее 80 млн. человек».

Защита и выживание

12 января 1951 г. в США был издан первый закон («Закон 920») о гражданской обороне, которым было учреждено Федеральное управление гражданской обороны. В 1958 г. в результате слияния этого управления со Службой мобилизации для обороны было образовано Управление обороны и мобилизации, которое в мае 1961 г. было включено в состав министерства обороны, где оно находилось до создания Оперативной группы, включающей заместителей министров трех видов вооруженных сил, генерала от Комитета начальников штабов и двух помощников министра обороны. Этот новый орган возглавляет организацию всей гражданской обороны и связан со всеми учреждениями и ведомствами, которые могут оказать ему помощь в выполнении возложенных на него задач. Прежде всего это касается штатов, которые по конституции США обязаны обеспечить безопасность в местном масштабе. Затем следуют многочисленные в США организации (Красный крест, Американский легион, Ротарианский клуб, организации бойскаутов и др.), служащие связующими звеньями между правительственными учреждениями и гражданами, пресса, радио и телевидение, также призванные сотрудничать с этим органом гражданской обороны.

Перед гражданской обороной стоят две цели: добиться максимальной защиты жизни и имущества американских граждан в случае нападения противника и в предвидении такой возможности сделать все для выживания нации. Существует ряд возможных мероприятий: обеспечение функцио-

нирования правительства, строительство противоатомных убежищ, рассредоточение промышленных предприятий и т. д. Уже приняты меры по обеспечению непрерывности управления на случай войны; постоянно находится в воздухе центр управления вооруженными силами, способный в любой момент принять на себя функции Пентагона. Правительство имеет в своем распоряжении подземное убежище.

Но если сравнительно легко укрыть в убежищах руководящих деятелей государственного аппарата США, то, по-видимому, избежать почти полного уничтожения (вследствие высокой концентрации) американского промышленного потенциала очень трудно. Фактически 88% производства стали, 95% заводов, производящих электрооборудование, и 90% станкостроительных заводов сосредоточено в четырехугольнике Бостон — Ричмонд — Сент-Луис — Миннеаполис. Поэтому уже сейчас предусмотрены планы рассредоточения промышленных предприятий; изучены проекты эвакуации заводов; намечены меры по обеспечению непрерывности управления (каждый пункт управления имеет запасные посты).

Конечно, нельзя укрыть под землей все промышленные предприятия, однако уже приняты меры, чтобы в какой-то степени обеспечить безопасность жителей путем строительства убежищ. Это решение было принято правительством после долгих проволочек и колебаний, причем многие, исходя из стоимости мероприятий, сомневались в эффективности убежищ. В конечном счете было решено ассигновать до 1970 г. 5 млрд. долл. на программу строительства убежищ (3 млрд. должно выделить федеральное правительство и 2 млрд. — штаты и частные организации). Намечается создать 240 млн. убежищ, что позволит сократить число жертв (в случае ядерной войны) на 30 млн. человек.

Система ПРО («Ника-Х») не предусматривает защиты американской территории от радиоактивных осадков. Убежища, которые намечает создать правительство, предназначаются в первую очередь для защиты от воздействия радиоактивных осадков, а затем уже от других поражающих факторов ядерного оружия. В силу этого для многих убежищ будут использованы уже существующие здания, отвечающие вышеуказанным требованиям. Все организации обязаны учесть строения, которые после соответствующего переоборудования могут служить в качестве убежищ. Выявлено 127 млн. потенциальных убежищ, а 79 млн. из них уже отремонтировано и признано годными к эксплуатации. Созданы команды добровольцев для проведения необходимых ремонтных работ; все граждане призываются к тесному сотрудничеству с правительством.

Но этого мало. Многое сделано для ознакомления американцев с опасностями, присущими ядерной войне, а также

с тем, что им надлежит сделать для защиты от этих опасностей. В 1960 г. более 1,5 млн. студентов прослушали курс лекций о радиоактивности. Количество лекций на эту тему все время увеличивается. Эта проблема нашла свое отражение и в школьных учебниках. Отныне американские радиостанции имеют специальную волну — «гражданская оборона», на которой будут передаваться инструкции в случае появления опасности. По всей стране действуют системы оповещения. 658 станций (из которых 530 уже введено в строй) будут обеспечивать связь правительства с населением.

С началом нападения Национальный центр оценки ущерба, оснащенный электронными вычислительными машинами, начнет подсчитывать потери. Уровень радиации в каждом населенном пункте может быть быстро определен благодаря наличию радиологических приборов. 2 тыс. подвижных госпиталей (на 300 коек каждый) будут обеспечивать оказание первой помощи. С этой целью созданы крупные запасы медикаментов (в 1959 г. ведомство гражданской обороны располагало медикаментами на сумму 225 млн. долл.).

Таким образом, Соединенные Штаты постепенно готовятся к защите от возможного нападения противника. Вся система мероприятий учитывает американские традиции, индивидуальную инициативу и коллективную дисциплину. Она направлена на претворение в жизнь лозунга президента Эйзенхауэра: «Надежная оборона нации начинается с хорошо подготовленной семьи». Однако не следует строить иллюзий. Возможности обороны не пропорциональны наступательным возможностям, и если в области разрушений достигнут максимум, то в области защиты люди еще недалеко ушли от минимума. И тем не менее принятые меры уже дали известный результат, они свидетельствуют о решимости американцев и заставляют противника не прибегать к нападению.

46. ЛИЧНЫЙ СОСТАВ

ЧИСЛЕННОСТЬ

Переподготовка обычных войск

На протяжении всей своей истории Соединенные Штаты располагали вооруженными силами, которые были необходимы только для их непосредственной обороны. Состав этих сил менялся в зависимости от изменения характера угрозы агрессии, расширения фронта западной цивилизации в глобальном масштабе и одновременной эволюции американской стратегической и политической мысли.

Так, до второй мировой войны основная ставка делалась на морскую авиацию. Сухопутным войскам отводилась лишь вспомогательная роль. Пехотинец не был, как это имело место в европейских армиях, ударной силой американских войск. Верная духу изоляционизма и надежно прикрытая двумя океанами, Америка не намеревалась действовать за пределами своих границ и своего полушария.

Вторая мировая война, а впоследствии необходимость покончить с тем, что американцы называют коммунистическим наступлением против свободного мира, изменили это положение. Соединенные Штаты, сразу же после победы в 1945 г. быстро демобилизовавшие свои войска, столь же быстро восстановили свои вооруженные силы, чтобы противостоять угрозам холодной войны.

Кульминационный момент этого восстановления был достигнут во время войны в Корее, когда в вооруженные силы было призвано 1,5 млн. человек. Никогда прежде в мирное время численность армии не достигала такой цифры. Впоследствии общая численность вооруженных сил претерпела значительные изменения, но по-прежнему осталась высокой.

Увеличению численности американских обычных вооруженных сил способствовала и потребность другого рода. Несколько лет тому назад Пентагон понял, что, основывая свою стратегию только на силе устрашения, он тем самым обрекает себя на бездействие. Поэтому США решили увеличить свои обычные вооруженные силы и приспособить их к требованиям противопартизанской войны.

Но наряду с этой тенденцией, способствующей увеличению численности войск, имеется другой фактор, который действует в обратном направлении. Появление атомного оружия и непрерывное совершенствование вооружений способствуют экономии людских ресурсов в армии. Отныне небольшого количества личного состава по сравнению с требованиями про-

шлого уже достаточно для обеспечения значительной огневой мощи.

Для состава американских вооруженных сил характерны две основные особенности: с одной стороны, относительная стабильность общей численности личного состава (всех 3-х видов вооруженных сил — сухопутных войск, ВМС и ВВС), оцениваемой примерно в 3300 тыс. человек (из которых $^3/_5$ приходится на сухопутные войска); с другой стороны, оснащение и реорганизация частей с целью повышения их тактической и стратегической мобильности и огневой мощи. Это касается также резерва и Национальной гвардии, которыми в случае необходимости будут усиливаться кадровые войска и которые в настоящее время также реорганизуются.

С 1966 г. война во Вьетнаме заслонила эту тенденцию к стабилизации и даже к некоторому сокращению численности вооруженных сил.

Изменения численности вооруженных сил США в период 1964—1967 гг.

Виды вооруженных сил	1964 г.	1965 г.	1966 г.	1967 г.
Сухопутные войска	975 000	972 000	963 000	1 360 000
Морская пехота	190 000	190 000	193 000	280 000
ВМС	665 000	668 500	674 000	745 000
ВВС	865 000	840 000	829 000	900 000
Всего:	2 695 000	2 670 500	2 659 000	3 285 000

В 1965—1966 гг. введенная Макнамарой жесткая экономия привела к закрытию военных баз за границей и даже на территории США. Если не принимать во внимание войну во Вьетнаме, можно отметить, что общая тенденция американского командования заключается в уменьшении количества войск, находящихся за границей, что впоследствии может привести к заметному сокращению численности личного состава. Для компенсации этих мер Пентагон приступил в 1963—1965 гг. к организации сил интервенции, ударных сил, которые в течение нескольких дней могут быть переброшены в любой пункт земного шара с помощью крупных авиационных транспортных средств, имеющихся в распоряжении министерства обороны США. Следует признать, что в силу некоторых политических причин новая стратегическая концепция может использоваться только постепенно и весьма осторожно применительно к некоторым узловым районам, и в частности в Европе, где находится около 6 американских дивизий. С другой стороны, вследствие больших расходов на войну во Вьетнаме американцы временно законсервировали свои долгосрочные планы, которые должны были привести к реорганизации личного состава вооруженных сил.

Цифровые данные, приведенные в таблице, не касаются резервов, которые на протяжении нескольких лет фигурируют

во многих проектах реорганизации, преследующей двойную цель: с одной стороны, унифицировать и упростить структуру, а с другой — повысить мощь, эффективность и боеготовность резервных формирований.

До последнего времени резервы фактически состояли из двух компонентов, подчиненных двум различным инстанциям. Национальная гвардия, имеющаяся в каждом из 50 штатов, подчинена губернатору штата и может быть передана в распоряжение президента только по решению конгресса. Резерв армии подчинен континентальному командованию армии.

Высшей инстанцией было министерство обороны, но двойственность структуры всегда была причиной разбазаривания средств и осложнений, которые намеревался устранить еще министр обороны Джеймс Форрестол. С этой целью он создал Исследовательский комитет по резервам, который, изучив положение, пришел к следующим выводам: каждый вид вооруженных сил должен иметь свой резерв; резервный армейский корпус (резерв армии) и Национальная гвардия должны быть объединены в единую Национальную гвардию США; резерв ВВС и Национальная гвардия ВВС также должны быть объединены. Все это должно было положить конец распрям по этим вопросам между штатами и федеральным правительством. Но рекомендации комитета не были проведены в жизнь.

Тем не менее реорганизация, начавшаяся в 1966 г., осуществляется. По плану министерства обороны предусматривается создание Национальной гвардии сухопутных сил численностью 580 тыс. человек, которая должна быть способной (в случае мобилизации) в течение не более 5 недель выделить в распоряжение Пентагона 8 дивизий, 16 отдельных бригад и несколько специальных частей (3 дивизии и 6 бригад должны составлять специальный резерв, который мог бы быть отмобилизован еще в более сжатые сроки). Прежние резервные части были расформированы, а их личный состав (в 1967 г. резервистов насчитывалось 350 тыс. человек) не был использован и может быть призван в индивидуальном порядке для укомплектования Национальной гвардии или кадровых войск.

По такому же принципу проводится реорганизация Национальной гвардии и резерва ВВС. Основу новой Национальной гвардии ВВС, располагающей резервом численностью 200 тыс. человек, составляют 21 авиагруппа перехватчиков, 12 разведывательных групп, 23 транспортные авиагруппы (общая численность личного состава составляет 80 тыс. человек).

И наконец, резерв морской пехоты составляет 1 дивизию и 1 авиационную эскадрилью поддержки.

Таким образом, реорганизация кадровой армии и резер-

вов, замедлившаяся вследствие войны во Вьетнаме, проводится в настоящее время под лозунгом сокращения численности личного состава, которое с лихвой компенсируется значительно возросшей стратегической мобильностью, сокращением сроков приведения в боевую готовность и мобилизации Национальной гвардии, а также подготовкой частей, располагающих огневой мощью, намного превышающей огневые возможности, которые они имели еще несколько лет тому назад.

КОМПЛЕКТОВАНИЕ

Строгий отбор

Появление новых видов оружия, а следовательно, и новых способов боевых действий, а также необходимость быстрой переброски войск в кризисные районы земного шара привели к коренным изменениям концепции военной службы. Если количество войск теперь имеет все меньшее значение, то все большую роль начинает играть состав армии, тот факт, что ее комплектование должно осуществляться за счет интеллектуального потенциала нации.

В атомный век солдат является уже не обычным бойцом, а специалистом. Выполняемые им задачи дают основание полагать, что он обладает высокой квалификацией или способен ее приобрести. Следовательно, армия должна ориентироваться на строгий отбор призывников, а не на зачисление их в массовом порядке. Пока еще не издан закон о новом подходе к комплектованию, однако все говорит за то, что в ближайшем будущем будет узаконена тенденция строгого отбора призывников. Поэтому не следует удивляться, если действующие положения о военной службе имеют временный характер и в самом скором времени будут переработаны. В частности, речь идет о законе о всеобщем военном обучении и военной службе 1951 г., действие которого продлевается через каждые 4 года. По этому закону, каждый молодой американец в возрасте от 19 до 26 лет может быть призван на военную службу. Однако в отличие от французской системы комплектования этот призыв не является для него *обязательным.* Призывник может добиться получения отсрочки до 35-летнего возраста.

Такое положение сложилось потому, что в обычное время база комлектования армии не лимитируется. Проверки способностей увеличивают препятствия для призыва в армию. Женатые и отцы семейств освобождаются от военной службы (это освобождение в 1966 г. было временно отменено вследствие потребности в людях, вызванной войной во Вьетнаме). Практически освобождаются и студенты, если они этого желают. Любой негр, арестованный за участие в демонстрации

за гражданские права, автоматически увольняется с военной службы или не может быть призван в армию. Можно привести курьезный пример: если какой-либо гражданин докажет, что он не понимает своих гражданских прав, то он не может быть призван на военную службу, поскольку существует-де опасность того, что он не будет нести ее надлежащим образом (см. гл. 48).

На протяжении многих лет и особенно со времени массовых призывов для пополнения войск во Вьетнаме ставится вопрос о реформе системы комплектования, которая считается несправедливой и ставит в особо неблагоприятные условия молодежь с низким уровнем образования. Однако ни один проект, по-видимому, не имеет шансов быть скоро принятым в силу многочисленных препятствий политического характера, которые следует преодолеть.

Призывник подвергается целой серии осмотров и проверок, прежде чем быть допущенным в армию. Два вида экзаменов позволяют выбрать для него род войск, который ему более всего подходит. Проверка умственных способностей делит призывников на 5 категорий: те, кто попал в первые 3 категории, считаются годными для военной службы; лица, оказавшиеся в четвертой категории, подвергаются дополнительной проверке, а лица пятой категории вообще не допускаются в армию. Затем следует медицинский осмотр, являющийся еще одной проверкой. Не призываются в армию лица, имевшие судимости в уголовном порядке.

Такое стремление отсеять всех лиц, которые по своим качествам не могут быть полезными для армии, довольно значительно ограничивает численность призывных контингентов. В обычное время количество признанных годными к военной службе призывников, добровольцев и граждан, подобранных для укомплектования резервных частей, составляет 55% общего призывного контингента.

Срок действительной военной службы составляет 2 года. Молодые люди могут добровольно поступать на службу в резерв или в Национальную гвардию. В этом случае они освобождаются от призыва в кадровую армию. Они могут пробыть 6 месяцев на действительной службе в частях Береговой обороны или Национальной гвардии, а затем приписываются к определенным частям резерва для прохождения периодической переподготовки. Многие используют этот способ, чтобы выбрать приемлемое для себя время поступления на военную службу или избежать двухлетней действительной службы в армии.

Женские формирования

Вербовка в армию женщин осуществляется только на добровольных началах и по тем же критериям, которые су-

ществуют для мужчин. Женщины выполняют в армии специальные функции.

Во время второй мировой войны в вооруженных силах США существовали многочисленные женские вспомогательные формирования, общая численность которых составляла свыше 300 тыс. человек. После войны эти формирования были распределены среди различных видов вооруженных сил с сохранением их определенного статута. В настоящее время существует 3 женских формирования.

Женский вспомогательный корпус сухопутных войск, служба в котором широко популяризируется в кино и прессе. Женщины-военнослужащие этого корпуса выполняют самые разнообразные функции, от административных обязанностей до работы в узкоспециализированных областях, вроде электроники, фоторазведки, радиографии и др. Структура подразделений и принцип подчиненности аналогичны существующим в мужских подразделениях (имеются солдаты и командиры). Офицеров-женщин в корпусе насчитывается около 800 человек.

Корпус медицинских сестер сухопутных войск. В формировании в настоящее время насчитывается 3 тыс. женщин — профессиональных медицинских сестер. Корпус подчинен медицинской службе армии. Сестры обеспечивают уход за ранеными и больными на всех театрах военных действий и в Соединенных Штатах. Медсестры могут также занимать административные должности в госпиталях, а также выполнять специальные обязанности, например в области анестезии, психиатрии. Комплектование военно-медицинских учреждений сестрами связано с серьезными затруднениями, для устранения которых в настоящее время принимаются существенные меры.

Корпус медицинских специалистов сухопутных войск. Это также корпус добровольцев. Женский персонал специализируется в таких отраслях медицины, как диететика, лечебная гимнастика и восстановительная психотерапия. В противоположность тому, что имеет место в других странах, служба женщины в армии США не вызывает насмешек со стороны их сограждан. Женщины считаются равноправными военнослужащими.

ПОДГОТОВКА ЛИЧНОГО СОСТАВА

Упор на специализацию

Подготовка военнослужащих в США осуществляется в двух направлениях: сначала специальная подготовка, затем общая (общевойсковая).

Узкая специализация и ускоренное освоение специальности составляют, в сущности, основу подготовки рядового и младшего командного состава. Зато при подготовке офицеров всех рангов основной упор делается на глубокое и всестороннее освоение ими военного дела, принимаются все меры к тому, чтобы расширить круг их познаний.

В вооруженных силах США имеется большое количество школ и учебных центров для ускоренной подготовки молодых солдат и младшего командного состава, где им преподаются основы боевого применения оружия и боевой техники, состоящих на вооружении рода войск, в который они призваны. Так, например, в Форт-Беннинге (Джорджия) находится школа по подготовке пехотинцев, в Форт-Ноксе (Кентукки) готовятся водители танков, в Форт-Силле (Оклахома) — артиллеристы и ракетчики, в Форт-Бельвуаре (Джорджия) — саперы; Бейнбридж (Мэриленд), Грейт-Лейкс (Иллинойс) и Сан-Диего (Калифорния) являются известными центрами по подготовке специалистов ВМС (кстати, следует отметить, что ВМС располагает еще школами «А», «В», «С» и «Р» для новобранцев и младшего командного состава). Подготовка морской пехоты осуществляется в Паррис-Айленде (Южная Каролина) и в Сан-Диего (Калифорния).

Главная задача упомянутых школ, перечень которых далеко не исчерпан, заключается в ускоренной подготовке узких специалистов (специализация настолько узка, что водитель тяжелых машин не может водить джип, вычислитель не в состоянии подменить наводчика). Эти школы помогают также унтер-офицерам привыкать к трудностям их профессии.

Наряду со школами родов войск и видов вооруженных сил в США имеются военные училища, высшие школы и военные академии, предназначенные для подготовки офицеров. Взгляды на роль и значение этих учебных заведений стали несколько иными. Здесь уже речь идет не только о подготовке офицеров, постигших все тонкости своей специальности, но и о подготовке всесторонне развитого командира, способного принимать решения, выходящие за рамки его рода войск, и командовать общевойсковыми и комбинированными частями и соединениями.

Военное училище в Уэст-Пойнте было основано в 1802 г. президентом Джефферсоном в виде школы военных инженеров. В настоящее время оно является военным учебным заведением, подчиненным министру обороны. Для комплектования и отбора слушателей в это училище установлены специальные квоты. Всего в Уэст-Пойнт зачисляется 2500 слушателей (курсантов) по следующему расчету: 8 человек от каждого штата, 4 — от каждого избирательного округа, 4 —

от каждой заморской территории, 6 — от федерального округа Колумбия, 4 — от Пуэрто-Рико, 2 — от зоны Панамского канала; 172 кандидата назначаются федеральными властями (в том числе 3 — лично вице-президентом, 40 мест предоставляется сыновьям погибших или имеющих ранения фронтовиков), 180 мест резервируется за регулярными войсками или Национальной гвардией. Некоторое количество мест отводится иностранцам (Филиппинам и Канаде — по 4 места, странам Латинской Америки — 20 мест).

Таким образом, при поступлении в училище кандидаты не подвергаются конкурсным экзаменам, они просто назначаются или выбираются. Правда, кандидаты должны предъявить свидетельство об окончании средней школы или колледжа и при отсутствии такового — сдать экзамены по математике, английскому языку, логике, литературе, истории. Следует отметить, что сейчас делаются попытки устранить произвол и пресечь покровительство в деле отбора кандидатов, имевшие место до недавнего времени.

Срок обучения в училище 4 года. Выпускники получают звание младшего лейтенанта и подписывают обязательство прослужить в армии 8 лет.

Военно-морское училище в Аннаполисе, основанное в 1845 г., имеет почти такую же систему отбора курсантов, как и в Уэст-Пойнте. Комплектование училища осуществляется по квотам, аналогичным квотам, установленным для Уэст-Пойнта. Кандидаты должны иметь возраст от 17 до 22 лет и быть холостыми. При поступлении они подвергаются медицинскому осмотру и проверке на лояльность. Срок обучения в училище 4 года. В течение этого периода каждое лето слушатели выходят в плавание на кораблях ВМС, что позволяет им применять на практике полученные знания.

Авиационное училище — самое молодое из трех военных училищ страны. Оно было основано в 1958 г. президентом Эйзенхауэром, который сам выбрал его местопребывание—Колорадо-Спрингс. 85% слушателей назначаются президентом и конгрессом. Кандидаты должны иметь возраст от 17 до 22 лет и быть холостыми. Это училище самое современное в США. Его особенность по сравнению с другими училищами заключается в том, что слушатели, проявившие высокий интеллектуальный уровень, могут проходить ускоренную подготовку и выпускаться досрочно. Выпускной контингент составляет 700 офицеров в год.

Обучение в этих учебных заведениях имеет несколько общих принципов. Цель каждого из них — привить слушателям любовь к своему роду войск и сознание высокой чести быть военным. Строгая дисциплина, неукоснительное соблюдение распорядка дня, огромное внимание к спорту — все это способствует успеху дела.

В училище делается все, чтобы закалить курсанта, научить его самоконтролю и привить умение переносить лишения и тяготы военной службы. В основе подготовки лежит физическое воспитание. При этом тщательно соблюдаются традиции, этикет и воинский ритуал.

Кладя в основу обучения эти общие принципы, каждое училище несколько по-своему строит учебный процесс. В Уэст-Пойнте, например, все в большей мере дополняют чисто военные и технические дисциплины общеобразовательными предметами. Наряду с математикой и баллистикой там изучаются общественные и экономические науки, история и иностранные языки. В авиационном училище эта тенденция выражена еще больше. Уровень общеобразовательной подготовки в этом училище почти соответствует уровню подготовки в гражданском университете. Такая эволюция в обучении офицеров отвечает все возрастающей потребности сделать офицера высококвалифицированным администратором и техником, а не только профессиональным военным, оторванным от гражданской жизни. И только училище в Аннаполисе продолжает обучение по-старому.

После получения диплома военного училища молодой младший лейтенант обучается еще 8 недель в школе своего рода войск, а затем едет в свою часть, где служит 5—6 лет. После этого офицера могут направить для усовершенствования в Школу иностранных языков, Разведывательную школу или Информационную школу армии США.

Наиболее способные офицеры могут получить степень магистра наук в гражданском университете.

По истечении примерно 10 лет службы начинается третий этап военной подготовки офицера. Офицеры, проявившие способности в школах родов войск, направляются на учебу в Командно-штабной колледж (Форт-Ливенуэрт), где они обучаются технике штабной работы, основам управления частями и соединениями и взаимодействия родов войск. И наконец, последний этап подготовки офицеров — Военный колледж армии США (соответствует французской Академии генерального штаба), где изучаются стратегия и политика на самом высоком уровне. Следует отметить, что прохождение офицерами этапов военной подготовки зависит от их рангов. Если поступление офицера в школы родов войск осуществляется не по конкурсу, а обычным зачислением по решению их начальников, то уже по окончании этих школ ранг офицера будет оказывать влияние на его последующую карьеру. Фактически только офицеры, имеющие высокие по сравнению с другими ранги, могут рассчитывать на очередной этап подготовки. Таким образом, дух соперничества и соревнования, который как будто бы был устранен на начальных этапах подготовки офицеров, в конце концов восстанавливается.

Подготовка американского военнослужащего, весьма специализированная в начальной стадии, более широкая на завершающем этапе и дополняемая периодическими курсами усовершенствования для высших офицеров, является максимально эффективной и гибкой.

Высокий интеллектуальный уровень, требуемый в настоящее время от всех офицеров, является предметом особого внимания. Так, например, изучение офицерами в факультативном порядке курса Мэрилендского университета дает им право, находясь на службе в армии, получить диплом об университетском образовании. Школа иностранных языков в Монтерее, которая, по-видимому, является самой крупной и самой современной школой в мире, обучает как широко распространенным, так и наиболее редким языкам по самым ускоренным методам. Военнослужащим, желающим расширить свои знания, предлагаются самые разнообразные методы обучения, вплоть до способов «быстрого чтения», вошедших в моду при президенте Кеннеди.

ПРАВИЛА ВНУТРЕННЕЙ СЛУЖБЫ

Самые высокооплачиваемые солдаты в мире

Американский солдат является гражданином страны, которая имеет самый высокий в мире жизненный уровень. Поэтому в повседневном быту он может пользоваться максимальным комфортом, что, однако, не должно снижать качества его боевой подготовки. От него много требуют в деле освоения тактики, оружия, приобретения физической закалки, выносливости, изучения боевой техники.

Первым бременем в повседневной жизни военнослужащего является военная форма. Форма приспособлена к временам года и различным обстоятельствам военной жизни. Каждый военнослужащий имеет боевую, рабочую и выходную формы одежды. Существует также зимняя и летняя форма одежды. В сухопутных войсках полевая форма имеет цвет хаки. Полевая форма солдата включает каску, просторную куртку, брюки, высокие кожаные ботинки. Имеются также маскировочная и лыжная формы. Выходная форма изготовляется из драпа оливкового цвета. Солдаты и офицеры носят фуражки. Летняя форма состоит из брюк и рубашки бежевого цвета. Парадная форма (темно-синий цвет, высокий воротник кителя) имеет весьма элегантный вид и напоминает форму, какую носили 50 лет тому назад. Все форменные комплекты прочные, практичные и удобные.

Морские пехотинцы также имеют полевую форму цвета хаки и американскую каску. Матросы носят синюю и белую

форму одежды с традиционной бескозыркой. Для плохой погоды и зимнего времени существует комплект верхней теплой одежды (накидка, плащ, куртка и др.). Парадная форма матросов имеет традиционный темно-синий цвет и похожа на форму моряков других стран. Офицерская форма одежды свидетельствует о старой традиции элегантности и обычно состоит из кителя, темно-синих брюк, фуражки (зимой — синяя, летом — белая). Для повседневной формы установлен бежевый цвет (фуражка цвета хаки), а для рабочей — стальной цвет.

Офицеры ВВС носят форму темно-синего (выходная) и серо-голубого (повседневная) цветов. Как и морские офицеры, они носят фуражки с кокардой вида вооруженных сил и значком рода авиации.

Американские военнослужащие чаще всего размещаются в военных городках, где построены современные и хорошо оборудованные казармы (центральное отопление, канализация). В военных городках созданы комфортабельные условия жизни, имеются клубы с телевизорами, спортивные городки. Офицеры, лишенные возможности иметь квартиру, получают денежную компенсацию.

Питание личного состава исключительно хорошее и калорийное. Американское интендантство стремится обеспечить военнослужащих, находящихся на заморских военных базах, продуктами, которые им нравятся и к которым они привыкли, и поэтому почти все эти продукты доставляются из США. Суточный рацион составлен на основе глубоких исследований в области диететики.

Американским солдатам предоставляется ежегодный отпуск продолжительностью 30 дней. Кроме того, часть субботних, предпраздничных дней, а также воскресные и праздничные дни являются свободным временем военнослужащего. Военнослужащие, находящиеся в Западной Германии, имели право вызвать к себе свою семью (сейчас эта льгота отменена, чтобы уменьшить утечку валюты за границу). Военнослужащие, находящиеся в Корее и Вьетнаме, уезжают туда без семей, но зато могут возвращаться после одного года пребывания на годичный срок.

Все американские кадровые военнослужащие должны проходить службу в войсках, дислоцирующихся на заморских территориях. Продолжительность пребывания зависит от международной обстановки и политического курса США. В среднем офицер за 10 лет дважды служит на заморских территориях.

Говоря о денежном содержании, следует отметить, что американские военнослужащие являются наиболее высокооплачиваемыми по сравнению с военнослужащими других стран мира.

Среднее годовое денежное содержание американских военнослужащих в 1967 г.[1]

Воинские звания	Размер денежного содержания в долларах
Генерал (адмирал)	29 206
Генерал-лейтенант (вице-адмирал)	24 680
Генерал-майор (контр-адмирал)	22 095
Бригадный генерал (коммодор)	19 604
Полковник (кэптен)	16 073
Подполковник (коммандер)	13 967
Майор (лейтенант-коммандер)	12 273
Капитан (лейтенант)	9 735
Первый лейтенант (младший лейтенант)	8 271
Второй лейтенант (энсин)	5 543
Уорент-офицер	7 346
Главный сержант	8 741
Мастер-сержант	7 754
Первый сержант	7 060
Штаб-сержант	6 224
Сержант	5 461
Капрал	4 615
Рядовой 1-го класса	2 592
Рядовой	2 336
Рядовой, прослуживший менее четырех месяцев	2 215

[1] Приведенные цифры включают основной оклад, надбавки за питание и квартиру, но не включают другие надбавки (летному составу, плавсоставу, за участие в боевых действиях и т. д.). Кроме того, данные относятся к семейному офицеру, имеющему детей и среднюю выслугу лет в каждом звании.

Но если сравнить жалованье военнослужащих с заработной платой соответствующих гражданских должностных лиц, то следует отметить, что зарплата последних превышает денежное содержание военнослужащих, несмотря на недавнее его увеличение. В целом считается, что денежное содержание военнослужащего составляет $^2/_3$ зарплаты соответствующего ему по рангу гражданского чиновника. Для устранения этого разрыва в армии введены различные льготы; всемерно культивируется традиция считать, что у военнослужащего забота о материальных условиях не стоит на первом плане.

Главное место в повседневной жизни американского солдата отводится боевой подготовке, строго соблюдается правило поддержания высокой боеспособности американской армии. 2—3 дивизии находятся в постоянной готовности к переброске в любой пункт земного шара. Эти дивизии готовятся к боевым действиям в любых климатических условиях (от Северного полюса до экватора). Специальные противопартизанские войска, сведенные в группы «командос», проходят еще более сложную и суровую подготовку. Солдаты групп «командос» должны уметь питаться змеями, ящерицами, а также убивать врага холодным оружием, сходиться с ним в

рукопашной схватке, оказывать первую помощь раненым в лесных зарослях и т. д.

Но как бы ни готовили американских солдат, они все же пользуются благами американского образа жизни, который всюду стремятся воссоздать. Понимая это, их командиры постоянно пытаются приучать своих солдат к простоте и непритязательности, которые с древних времен придают силу армии; однако привычка американского солдата к комфорту не перестает служить предметом многочисленных споров в стране.

ОТБОРНЫЕ ВОЙСКА

Спартанская подготовка

Любая армия гордится своими отборными войсками, являющимися ее опорой в наиболее критической обстановке. Отборные войска в США — это прежде всего корпус морской пехоты, а также два специфически американских формирования: войска береговой обороны и Национальная гвардия.

Корпус морской пехоты, созданный в 1798 г., представляет собой передовой эшелон американских вооруженных сил, подготовленный в первую очередь для осуществления десантных штурмовых операций, после завершения которых — при стабилизации обстановки — он выводится с занятых им плацдармов. В этом качестве морская пехота играет роль ударных войск, которые великолепно подготовлены, оснащены новейшим оружием и боевой техникой, что делает их грозной силой.

Чтобы успешно выполнять свои трудные задачи, морская пехота по-прежнему комплектуется по принципу добровольного набора. Морской пехотинец с момента своего прибытия в учебный лагерь проходит в течение 12 недель исключительно суровую и трудную первичную подготовку. В лагере вновь прибывшему солдату бреют голову, выдают форму и зачисляют в отделение, состоящее из 12 человек, с которыми ему предстоит жить на протяжении всей службы.

Физическая подготовка отличается большой нагрузкой; особое внимание обращается на огневую подготовку, ибо каждый морской пехотинец должен быть отличным стрелком прежде всего из винтовки (предпочитаемый вид оружия в морской пехоте), а также и из других видов индивидуального оружия.

Организация морской пехоты носит весьма централизованный характер и имеет своей целью обеспечить как можно большую автономность каждому подразделению и части, чтобы позволить им вести быстротечные и эффективные действия. Первичным подразделением является группа, состоящая из капрала (командир группы), пулеметчика и его по-

мощника и одного стрелка, выполняющего функции дозорного. Каждый полк морской пехоты имеет в своем составе танки, саперное подразделение, медицинский пункт, моторизованные подразделения, военную полицию, подразделения связи, а также один или несколько вертолетов для эвакуации раненых. Таким образом, полк в состоянии вести быстрые и эффективные действия в сложной незнакомой обстановке. Успешные операции, проведенные морской пехотой, способствуют созданию вокруг этой армейской элиты своеобразной легенды, которую морские пехотинцы ревниво оберегают.

Войска береговой обороны были созданы в 1790 г. для прикрытия американских портов и охраны портовых сооружений. В их задачу входит воспрещение проникновения в порты лиц и предметов, представляющих угрозу национальной безопасности, а также принятие мер для предотвращения пожаров и разрушения портовых сооружений. Эти задачи приобретают особо важное значение во время войны. В мирное время части береговой обороны поддерживают тесную связь с торговым флотом. Они оказывают помощь в навигации, проверяют корабли, спасательное оборудование, контролируют опасные (взрывающиеся) грузы. Кроме того, береговая охрана принимает участие в арктических и антарктических операциях, организуемых флотом (например, операция «Дип Фриз»).

Командующий войсками береговой обороны играет важную роль на международных конференциях по вопросам морского права, что способствует росту престижа данного ведомства. Так, в 1960 г. командующий войсками береговой обороны внес предложение о пересмотре конвенции о спасении жизней на море.

Национальная гвардия была создана одновременно с рождением американской нации. Вначале она была милицией штатов, а затем приняла общенациональный характер. По американской конституции Национальная гвардия может быть изъята из подчинения губернаторам штата и передана в распоряжение федерального правительства для использования ее на службе нации. Решение о таком переподчинении Национальной гвардии принимается президентом в случае чрезвычайного положения в стране. Многие десятилетия со времени своего создания Национальная гвардия была слабо обученным и плохо вооруженным формированием, которое по закону 1792 г. запрещалось использовать за пределами США. В 1903 г. был издан новый закон, согласно которому подготовка Национальной гвардии должна была соответствовать уровню службы в регулярных войсках, а федеральному правительству предписывалось обеспечить ее необходимыми офицерскими кадрами, оружием и снаряжением. В 1908 г. частям

Национальной гвардии впервые было разрешено находиться вне территории Соединенных Штатов (с тех пор полки Национальной гвардии несут службу и за пределами США, например в Корее). В 1933 г. Национальная гвардия стала одним из резервных формирований сухопутных войск. В настоящее время намечается реорганизовать ее в резерв сухопутных войск.

Однако двойственный статут Национальной гвардии — она имеет задачи в федеральном плане и в то же время сохраняет свое положение милиции штатов, которые и субсидируют ее, — продолжает отрицательно сказываться на ее эффективности.

Таковы крупные особые формирования, составляющие гордость Соединенных Штатов. Являясь своеобразным историческим наследством США, они, как и вся американская армия (особенно это относится к морской пехоте), стремятся сочетать свои традиции с требованиями, обусловленными применением самой современной техники.

47. ОРГАНИЗАЦИЯ

СТРУКТУРА ВЫСШЕГО ВОЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Быстрота принятия решений и действий

Считается, что структура высшего военного управления в США должна отвечать двум непреложным требованиям, которые, однако, носят несколько противоречивый характер: с одной стороны, обеспечивать быстроту принятия решений и действий, что требует все большей централизации и координации, а с другой — непрерывно приспосабливаться к новейшим техническим достижениям, что подразумевает специализацию и возрастающую сложность. Поэтому наблюдается двойственная тенденция: усиление интеграции и сосредоточения власти в руках небольшой группы людей и параллельно с этим широкое проникновение Пентагона в многочисленные области и стороны американской жизни.

Руководство американской военной организацией принадлежит двум высшим должностным лицам: президенту и министру обороны.

По конституции Соединенных Штатов президент является «верховным главнокомандующим армии, флота, а также милиции штатов, призываемой на службу государства». За последние годы объем и масштабы этих прерогатив опасно возросли. В самом деле, президенту принадлежит право в случае агрессии принять решение о нанесении ответного ядерного удара, причем это решение он должен принять в течение исключительно короткого промежутка времени — не более 15—20 минут.

Кроме того, вследствие тесного переплетения военных, стратегических, политических, экономических, финансовых и технических вопросов президент возглавляет или координирует деятельность различных, еще совсем недавно созданных органов, играющих главную роль в системе обороны Соединенных Штатов. Такими органами, например, являются Совет национальной безопасности, Управление чрезвычайного планирования, Центральное разведывательное управление, Управление науки и техники.

Если власть президента никогда не оспаривалась и существовала всегда, то министерство обороны, объединяющее три вида вооруженных сил (сухопутные войска, ВМС, ВВС), появилось только в 1947 г., причем его создание вызывало немало споров. Руководители сухопутных войск, ВМС и ВВС,

которые до того времени безраздельно царили в своих ведомствах, опасались, как бы с созданием нового, единого военного органа какой-нибудь вид вооруженных сил не обогнал в своем развитии другие виды. Поэтому от первого министра обороны Джеймса Форрестола потребовались вся его энергия и авторитет, чтобы провести объединение всех видов вооруженных сил в рамках министерства обороны, сохраняя, однако, некоторую автономию для каждого вида.

Однако на протяжении нескольких лет соперничество между этими ведомствами расширялось. ВВС, например, которые последними включились в соперничество, фактически получали львиную долю военного бюджета, в то время как сухопутные войска и ВМС по мере своих возможностей снова стремились выдвинуться на передний план. И только благодаря твердой воле Макнамары, министра обороны в правительствах Кеннеди и Джонсона, удалось покончить с этой бесполезной и дорогостоящей борьбой.

Министр обороны осуществляет руководство вооруженными силами страны по двум направлениям: административному и оперативному.

Административное руководство осуществляется через министров армии, ВМС и ВВС, которые ведают административными вопросами и материально-техническим снабжением подведомственных им войск.

Оперативное руководство министр обороны осуществляет через Комитет начальников штабов, который, хотя и находится в его прямом подчинении, в отдельных случаях может получать указания непосредственно от президента. Так, например, во время кубинского кризиса президент непосредственно поддерживал связь с нижестоящим командованием.

Комитет начальников штабов состоит из председателя, назначаемого из генералов или адмиралов высшего ранга, и членов — начальников штабов армии, ВМС и ВВС. В период пребывания на этом посту председатель Комитета начальников штабов не занимает других командных должностей. Все четверо являются главными военными советниками президента, Совета национальной безопасности и министра обороны. В случае необходимости Комитет может включить в свой состав командующего морской пехотой. Помимо обязанностей военного советника президента и министра обороны, этот орган выполняет следующие функции:

разрабатывает стратегические планы;

определяет численность личного состава видов вооруженных сил;

разрабатывает общие директивы по боевой подготовке вооруженных сил;

осуществляет общее руководство (по согласованию с президентом) военными операциями.

16 Зак. 44

Комитету начальников штабов подчинены органы, занимающиеся разведкой, связью, ядерным обеспечением, а также стратегические и оперативные командования:

Объединенное командование.

Командование вооруженных сил в зоне Тихого океана.

Командование вооруженных сил в зоне Атлантического океана.

Командование вооруженных сил в Европе.

Командование вооруженных сил в зоне Центральной и Южной Америки.

Командование ПВО континентальной части США (обеспечивает противовоздушную оборону территории США).

Командование вооруженных сил в зоне Аляски.

Ударное командование. Это командование является американскими силами вторжения, состоящими из частей сухопутных войск и авиации. Фактически — это находящийся в постоянной готовности аэромобильный резерв, который за весьма короткий срок может быть переброшен в любой пункт земного шара. За последние годы подобное формирование создано и в других странах, например в Англии и Франции. Во главе Ударного командования был поставлен с 1 сентября 1963 г. главнокомандующий на театре военных действий, включающем Ближний и Средний Восток, кроме Турции, часть Юго-Западной Азии и Африку южнее Сахары.

Командование войск специального назначения (эти войска предназначены для выполнения особых задач).

Стратегическое авиационное командование (в составе которого находятся соединения стратегических бомбардировщиков).

Командование ВМС в восточной части Атлантики и Средиземного моря (сугубо военно-морское объединение).

Если в области стратегии и организации единство трех видов вооруженных сил проявляется вполне четко, то в научно-технической области последние сохранили относительную самостоятельность.

Действительно, каждая командная инстанция, каждый вид вооруженных сил располагают научно-исследовательскими комитетами и бюро, задача которых заключается в использовании научных открытий в военных целях. Командование каждого вида вооруженных сил за счет своего бюджета разрабатывает и конструирует (или дает заказы на конструирование) различные образцы оружия и боевой техники, что и приводит зачастую к дублированию. Каждое командование располагает собственными органами, занимающимися исследованиями, планированием и испытаниями новых образцов. Унификация осуществляется на уровне министерства обороны, в частности такими его координирующими органа-

ми, как Управление по вопросам исследований и военного производства и Управление ядерного обеспечения.

Управление по вопросам исследований и военного производства является консультативным органом министра обороны по проблемам вооружения. Оно располагает силами и средствами для определения эффективности и стоимости конструируемых систем оружия и боевой техники; выполняет функции по координации работ, ведущихся в этой области тремя видами вооруженных сил. Цель координации заключается в том, чтобы не допустить дублирования и излишнего расходования средств.

Управление ядерного обеспечения является связующим звеном между Комиссией по атомной энергии и министерством обороны. Это управление подчинено министру обороны через Комитет начальников штабов. Оно определяет направления исследовательских работ, разрабатывает программы производства, готовит испытания ядерных боеприпасов и изучает их результаты. Кроме того, оно контролирует соблюдение технических инструкций, ведет учет ядерных средств и разрабатывает правила их хранения.

Через эти два органа министр обороны осуществляет контроль и координацию, которые предотвращают опасные последствия автономии видов вооруженных сил в области исследовательских работ.

СТРУКТУРА ВОЙСК

Типы дивизий

За последние годы в организации вооруженных сил США произошли глубокие изменения. Появление новых, более сложных, но более удобных в обращении видов оружия, а также развитие тактики партизанской войны вызвали необходимость противопоставить противнику войска, обладающие высокой мобильностью и огневой мощью. Эти насущные требования легли в основу разработки существующей структуры частей и соединений.

Основу организации сухопутных войск составляет дивизионная система. Однако, как это имеет место в армиях других стран, американское командование стремится так реорганизовать части и соединения, чтобы освободить их от громоздких организационных форм, оставшихся еще со времени второй мировой войны.

Итак, дивизия является основным соединением сухопутных войск США. В составе сухопутных войск имеется четыре типа дивизий с разным количеством батальонов.

Пехотная дивизия имеет в своем составе 8 пехотных и 2

танковых батальона. Численность дивизии — 15 500 человек. Задача дивизии заключается в нанесении удара противнику с целью его уничтожения и захвата местности.

Механизированная дивизия состоит из 8 пехотных и 2 танковых батальонов. Численность — 15 900 человек. В качестве высокомобильного соединения дивизия предназначается для эффективного преследования противника.

Бронетанковая дивизия имеет численность около 15 900 человек и состоит из 6 танковых и 5 мотопехотных батальонов. Являясь маневренным соединением, дивизия выполняет главным образом задачи наступательного характера.

Воздушно-десантная дивизия включает 9 парашютно-десантных и 1 танковый батальон. Численность — 14 000 человек. Дивизия предназначена для участия в скоротечных операциях стратегического значения и особенно для действий в качестве воздушного десанта в тылу противника.

Воздушно-десантная дивизия, перевозимая на вертолетах, — экспериментальное соединение, действующее в течение 2 лет во Вьетнаме.

Имея в своем составе в качестве транспортных средств 400 вертолетов различных типов, эта дивизия в состоянии перебрасывать по воздуху живую силу, артиллерию и другую боевую технику. Благодаря высокой боеспособности, обусловленной исключительной тактической мобильностью, дивизия является соединением, наиболее приспособленным для ведения противопартизанских действий. Проверка ее в этом качестве дала блестящие результаты.

В начале 1967 г. в составе сухопутных войск США насчитывалось 17 дивизий всех типов, 38 отдельных дивизионов ракет класса «земля — земля», 7 групп войск специального назначения (что соответствует примерно 7 бригадам «командос»), 6 отдельных бронетанковых полков и несколько отдельных пехотных и парашютных бригад.

Среди отдельных (не входящих в состав дивизий) частей можно особо выделить бронетанковые полки (полки нового типа, по своей структуре соответствующие бригадам сокращенного состава). Эти полки, состоящие из подразделений различных родов войск (танковых, пехотных, артиллерийских, саперных и др.), способны действовать на большом удалении от главных сил (от нескольких десятков до 100 и даже до 150 *км*). Как правило, бронетанковые полки выполняют разведывательные задачи (дальняя разведка), а также задачи по сдерживанию противника.

Части ракет класса «земля — земля» состоят из дивизионов управляемых ракет «Першинг» и «Сарджент», которые совместно с дивизионами 175-*мм* самоходных пушек (самая современная в американской армии пушка с дальнобойностью свыше 30 *км*) являются наиболее мощным средством огневой

поддержки, находящимся в распоряжении командования сухопутных войск.

За последние несколько лет структура дивизии подверглась большим изменениям с целью сделать дивизию максимально гибкой и эффективной в бою. В 1956 г. были созданы пентомические дивизии, численность которых составляла всего 13 000 человек, в то время как обычные дивизии насчитывали 16 000 и 18 000 человек. Пентомическая дивизия включала 3 полка (в составе которых имелись 105-*мм* артиллерийские орудия и минометы), атомные средства (ракеты), самолеты и вертолеты. Таким образом, эта дивизия могла самостоятельно вести боевые действия и свободно рассредоточиваться во всех направлениях на местности. Однако соединение этого типа оказалось недостаточно эффективным и трудно управляемым.

В 1961 г. американцы приняли новую структуру дивизии — ROAD, которая существует по настоящее время. Главный принцип, положенный в основу этой новой структуры, заключается в предоставлении командованию дивизии возможности варьировать группировку боевых частей дивизии — батальонов (или полков). Каждый батальон в тактическом и административном отношениях является самостоятельной частью. Численность батальона — 750 — 850 человек. Каждая дивизия имеет от 6 до 15 таких батальонов. В зависимости от типа входящих в ее состав батальонов дивизия может быть в основе своей пехотной или танковой. Благодаря своей высокой огневой мощи и мобильности дивизия ROAD может самостоятельно вести эффективные боевые действия в течение нескольких дней.

В авиации эволюция структуры также идет в сторону создания наиболее автономных и легко управляемых тактических частей и подразделений.

Первичной боевой тактической единицей ВВС является *эскадрилья*, которая в зависимости от ее характера (истребительная, бомбардировочная или разведывательная) может включать от 20 до 50 самолетов. Эскадрилья состоит из еще более мелких подразделений — звеньев, имеющих в своем составе несколько самолетов. 2, 3 или 4 эскадрильи составляют авиационную *группу*, а 2 или несколько групп образуют авиационное *крыло* (авиационный полк). Несколько крыльев составляют *авиационную дивизию*. Авиационные дивизии входят в состав какого-либо командования (Командование ПВО, Стратегическое авиационное командование, Тактическое авиационное командование).

ВМС построены в соответствии со стратегическими требованиями, вытекающими из географического принципа. У Соединенных Штатов имеется два основных флота: Атлантический и Тихоокеанский, каждый из которых возглавляется ад-

миралом. Атлантический флот включает 2-й флот, действующий в Атлантике, и 6-й флот, находящийся в Средиземном море. Тихоокеанский флот включает 1-й флот, действующий в Тихом океане, и 7-й флот — на Дальнем Востоке. Каждый из этих четырех флотов возглавляет вице-адмирал. Боевой состав флотов, включающих различные типы кораблей (авианосцы, крейсеры, эсминцы, подводные лодки и вспомогательные суда), приспособлен к потребностям театров военных действий. В организационном отношении корабли сводятся в *дивизионы,* состоящие из 3—6 кораблей каждый (эсминцы, тральщики, подводные лодки, крейсеры и др.). 2 дивизиона составляют *эскадру,* возглавляемую командующим эскадрой. 3 эскадры образуют *флотилию,* которой обычно командует контр-адмирал.

Такова структура вооруженных сил страны, от мелкого подразделения до крупного и сложного соединения, способного самостоятельно вести бои на различных театрах военных действий.

ИЕРАРХИЯ

Боец и специалист

Организация вооруженных сил крупных европейских стран, в частности структура французской армии, оказала огромное влияние на военные институты США. Отсюда сходство, какое наблюдается в различных звеньях военной иерархии в США. Пирамида воинских званий, права и власть, вытекающие из них, построены по классической схеме. Сухопутные войска, ВВС и морская пехота имеют аналогичную схему иерархии, тогда как ВМС и войска береговой обороны имеют другую, присущую им схему.

Как и в других армиях, в американских сухопутных войсках имеются унтер-офицеры и офицеры. Существует еще и промежуточное звено между ними, уорент-офицеры — сугубо американское звено иерархии. Только рядовые 2-го класса не носят никаких знаков различий. Все офицеры, унтер-офицеры и солдаты носят на фуражке герб Соединенных Штатов в виде позолоченного металлического орла. Офицерский герб имеет выпуклую форму, а герб унтер-офицеров и солдат представляет собой плоский жетон из штампованного металла.

Унтер-офицеры носят на рукаве кителя нашивки, обозначающие их звания. Одну нашивку носит рядовой 1-го класса, две — капрал, три — сержант. Узоры из этих нашивок обозначают звания штаб-сержанта, первого сержанта и мастер-сержанта.

Офицерский состав подразделяется на три класса:

высший командный состав: генерал (4 звезды), генерал-лейтенант (3 звезды), генерал-майор (2 звезды) и бригадный генерал (1 звезда). Попутно отметим, что американские генералы носят на своих погонах на одну звезду меньше, чем французские генералы.

старшие офицеры: полковник, подполковник и майор.

младшие офицеры: капитан, первый лейтенант и второй лейтенант.

Для американских офицеров установлен специальный металлический знак, который носится на кителе. Генералы, когда они не надевают кителя, носят этот знак на каждом отвороте воротника форменной рубашки. Офицеры носят знак на правой стороне воротника, а на левой прикрепляется знак рода войск или службы. Штабные офицеры (прослужившие в штабах не менее года) носят на правом верхнем кармане кителя (рубашки) специальный значок в виде орла на черной звезде, окаймленной зеленым листом.

Офицеры, унтер-офицеры и солдаты авиационных частей, имеющие специальную подготовку, получают право на ношение авиационной эмблемы («крылья»). Кроме того, все они носят знак принадлежности к ВВС.

Военнослужащие-женщины носят на воротнике кителя особый знак в виде богини Минервы в каске.

Как и в сухопутных войсках, иерархия и звания в ВМС аналогичны тому, что есть во флотах других стран. Звания построены по обычной схеме: матрос, старшина, мичман и офицеры. Матросы не имеют знаков различий, за исключением членов экипажей, которые отмечались во время каких-либо обязательных испытательных походов (учений), а также матросов, сдавших экзамены на специалистов (водолазы, пулеметчики, наводчики). Старшины и мичманы носят на погонах и рукавах нашивные знаки, указывающие их специальность, которые располагаются выше нашивок, обозначающих их звания.

Знаки офицерских званий носятся на погонах, на воротниках и на рукавах кителя. Для ВМС установлены следующие знаки различия: адмирал — 4 серебряные звезды, вице-адмирал — 3, контр-адмирал — 2, коммодор — 1 звезда. Начиная с кэптена офицеры носят черные погоны с позолоченными полосками и одной, также позолоченной, звездочкой. У кэптена — 4 полоски, у коммандера — 3, у лейтенант-коммандера — 2 широкие и 1 узкая полоска, у лейтенанта — 2 широкие полоски, младший лейтенант имеет 1 широкую и 1 узкую полоски, энсин — только 1 полоску. Такие же нашивки (полоски) офицеры носят на рукавах кителя, выше нашивок прикрепляется либо звездочка, либо особый знак, указывающий на принадлежность к роду войск. Эмблема некоторых родов войск носится на кителе.

Знаки различия у морских пехотинцев почти такие же, как и в сухопутных войсках. Унтер-офицеры морской пехоты тоже носят нашивки, но в отличие от темно-синего цвета унтер-офицерских нашивок сухопутных войск их нашивки красного цвета. Знаки различия офицеров морской пехоты также похожи на офицерские знаки различия сухопутных войск.

Военнослужащие береговой обороны носят специальную эмблему, а в остальном их форма и знаки различия (как офицеров, так и рядовых) ничем не отличаются от формы и знаков различия моряков.

Особенности американской системы

Прежде всего следует отметить, что наряду с категориями офицеров и унтер-офицеров, в армии США существует еще категория уорент-офицеров. Уорент-офицеры занимают различные административные должности, требующие высокой квалификации. Что касается обычного наименования «унтер-офицер», то оно редко используется в США, где большие предпочитают такие наименования, как «специалист 1-го (2-го, 3-го и т. д.) класса». Каждый класс соответствует специальным критериям знаний, проверяемым на экзаменах. Фактически специальная квалификация приобретает все большее и большее значение в американской армии.

Если прежние виды оружия отличались сравнительной простотой в изучении и обращении и могли быть быстро освоены, то современное оружие требует от солдата глубоких технических знаний. Солдат, оставаясь бойцом, должен также стать специалистом, постоянно совершенствоваться и быть в курсе технических достижений по своей специальности.

Это накладывает отпечаток на возраст военнослужащих. В настоящее время наблюдается заметное уменьшение среднего возраста офицеров, установленного для каждого звания. Так, если в 1935 г. возраст генерала в сухопутных войсках и ВМС равнялся в среднем 61 году, то в 1950 г. он составлял уже 56 лет, а в авиации — 51 год. В 1910 г., чтобы стать генералом в сухопутных войсках, нужно было иметь возраст по меньшей мере 50 лет. А с 1950 г. для этого уже надо было иметь только 40 лет. Сейчас дослужиться до адмиральского звания можно уже в возрасте 48 лет, тогда как прежде адмиралами становились, как правило, в возрасте 62 лет.

Сложность современного вооружения также затронула такой аспект иерархии, как власть и права командира, ибо объем сугубо военных задач все время сокращается при одновременном увеличении объема административных и организационных задач, которые все больше имеют сходство с задачами в гражданском секторе. Подобно гражданской сфере, где численность руководящего состава постоянно увеличивает-

ся, в армии США наблюдается увеличение числа офицеров и уменьшение числа солдат, не имеющих квалификации.

Боевая эффективность всех видов вооруженных сил США стала критерием американской военной организации. В силу этого личный состав американской армии должен и впредь непрерывно повышать уровень своей квалификации.

НАГРАДЫ

Служба, а не героизм

Как и во всех странах, американские военные награды связаны с историей государства. Любая война, любая военная кампания влекут за собой учреждение новых орденов и отличий. Они пробуждают и усиливают военные традиции: героизм, любовь к родине, солидарность с братьями по оружию. Однако интересно отметить, что, по-видимому, в США при награждении больше внимания уделяется эффективной службе на благо родины, нежели героизму, не имеющему конкретного значения. Блеск, отвага, дерзость, пышные ритуалы, взятые сами по себе и не имеющие реального содержания, производят меньшее впечатление на несколько прагматическое сознание американцев, чем на сознание европейцев, любителей блестящей военной формы и способных увлечься героями и их подвигами.

Высшей военной наградой в США является «Орден Почета», учрежденный в 1861 г. президентом Линкольном. Этим орденом награждаются только военнослужащие, которые с риском для жизни совершили подвиг или другой примечательный поступок. Со времени учреждения ордена им было награждено 2199 человек.

«Орден Почета морской пехоты» (равный по значению «Ордену Почета») учрежден 7 июля 1921 г. для награждения офицеров морской пехоты за особые заслуги, проявленные в боях. Этот орден — весьма редкая награда.

«Морской крест» — вторая по значению награда. Этот орден дается военнослужащим ВМС, проявившим исключительный героизм в бою. Кавалеры ордена «Морской крест» имеют право на получение символического вознаграждения (2 доллара в год).

Армейский «Крест за выдающиеся заслуги», равный по значению «Морскому кресту», учрежден в январе 1918 г. Этим орденом награждаются военнослужащие сухопутных войск, проявившие особый героизм в боях. Награжденным выплачивается символическая сумма — 2 доллара в месяц.

Третье по значению место занимают ордена «За выдающиеся заслуги» (для сухопутных войск) и «За выдающиеся заслуги» (для ВМС), которыми награждаются лица, оказав-

17 Зак. 44

шие исключительно важную услугу правительству и взявшие на себя большую ответственность. Кавалеры этих орденов также получают 2 доллара в месяц.

Затем следует орден «За заслуги», которыми награждаются как гражданские лица, так и военнослужащие за «исключительную верность долгу и безупречную службу». Орден учрежден в 1942 г. и имеет 4 степени. С разрешения президента этим орденом могут награждаться военнослужащие союзных или дружественных стран.

Орден «Серебряная звезда» учрежден 9 июля 1918 г. для награждения лиц, проявивших храбрость в боях. В 1942 г. статут этого ордена был распространен и на военнослужащих ВМС. Награжденные этим орденом также получают 2 доллара в месяц.

Медаль «Бронзовая звезда» учреждена в 1944 г. для награждения отличившихся в бою рядовых сухопутных войск и ВМС.

Медаль «Пурпурное сердце» учреждена в 1782 г. Джорджем Вашингтоном для награждения военнослужащих, получивших ранения в боях. До 1942 г. ею награждались только военнослужащие сухопутных войск, а затем ее статут был распространен и на военнослужащих ВМС.

Крест «За выдающиеся летные заслуги» — высшая награда для военнослужащих авиации. Этим крестом награждаются военнослужащие — авиаторы ВВС, ВМС, береговой обороны, морской пехоты, Национальной гвардии и резерва за проявленный героизм или за особое отличие в воздушных боях. Этим крестом, учрежденным в 1926 г., были награждены отличившиеся в боях участники первой мировой войны. Кавалеры этого ордена также получают 2 доллара в месяц.

Кроме того, в США существует большое количество наград, учрежденных в честь отдельных сражений или кампаний и пожалованных их участникам.

48. АРМИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВА

ВОЕННЫЙ БЮДЖЕТ

9% валового национального продукта

В июле 1965 г. правительство США, считая, что американский народ имеет право знать о влиянии военных расходов на экономику страны, опубликовало доклад Особой комиссии, которая была им создана для изучения этой проблемы.

Обращают на себя внимание две задачи, возложенные на комиссию: составить доклад о влиянии военного бюджета на экономику страны; изучить возможные последствия существенного сокращения ассигнований на военные нужды, что отвечало желаниям избирателей.

Это мероприятие имело важное значение. Во-первых, речь, несомненно, шла о том, чтобы дать ответ на законные запросы общественности, требовавшей точной информации, касающейся области, где, как считают в США, не должно быть секрета. Ясно, что точные сведения о некоторых видах оружия приходится держать в секрете, но американские налогоплательщики, по-видимому, не понимали, почему же окружен тайной сам военный бюджет. Во-вторых, некоторые круги в Америке и за границей считали, что сокращение расходов на вооружение повлечет за собой катастрофические последствия для процветания страны, и правительство, так же как и заинтересованные лица, хотели выяснить эти последствия. В-третьих, если общественность проявляла беспокойство, не имея для этого оснований, то следовало доказать беспочвенность этого беспокойства, показав, как можно использовать в мирных целях (в случае разрядки международной напряженности) заводы, производящие вооружение, и высвободившиеся ресурсы. Работа комиссии была интересной потому, что это была первая попытка установить истину в той области, где теории и идеи казались слишком укоренившимися, чтобы в них можно было сомневаться.

Учитывая, что в 1967—1968 гг. военный бюджет достиг 70 млрд. долл., то есть составлял 9% валового национального продукта (ВНП), становится очевидным, что данная проблема сейчас ставится с такой же остротой, как и в 1965 г. (дата опубликования упомянутого доклада), когда военный бюджет уже составлял 8,6% ВНП.

Для сравнения следует сказать, что, по американским оценкам, военный бюджет Советского Союза составляет 18%

национального дохода страны. Американцы обычно включают в военный бюджет некоторые чисто гражданские инвестиции, которые возложены на министерство обороны, например ассигнования на космические исследования и на некоторые ядерные исследования, осуществляемые в мирных целях. В США считают, что различие в советских и американских оценках частично объясняется именно этим фактором. Поскольку расходы на вооружения и исследования в области космоса в СССР и в США сравнимы, делается вывод о том, что доля национального дохода в СССР, используемая на военные цели, в два раза больше, чем в США, поскольку ВНП в Советском Союзе меньше.

Выводы комиссии

В сдержанном по тону докладе членов комиссии тем не менее официально осуждаются сторонники (как в США, так и в других странах) увеличения военных расходов как средства успешного развития национальной экономики. В докладе, в частности, говорится: «Использование средств производства для реализации военных программ дорого обходится нашему обществу, так как это отрывает определенные ресурсы от гражданских секторов экономики. Отлив средств сокращает расходы на мирные цели, расходы на потребление и инвестиции налогоплательщиков вследствие повышенного налогового бремени, необходимого для производства вооружений.

Гражданский сектор, конечно, пользуется некоторыми результатами военных программ (использование в мирных целях прогресса науки и техники, достигнутого в военной области; подготовка специалистов за время службы в армии и т. д.). Но безусловно, государство может получить то же самое при меньших затратах и не от случая к случаю, если усилия будут приложены прежде всего в гражданском секторе. Для нашего общества было бы полезным любое сокращение расходов на вооружение, если разрядка международной напряженности или более рациональное использование кредитов позволят это сделать».

Чтобы подкрепить свою точку зрения, комиссия провела глубокие исследования в этой области. В частности, комиссия говорит:

«Опыт свидетельствует о способности американской экономики безболезненно переносить большое сокращение военных расходов. Следует вспомнить, что сомнения на этот счет высказывались еще во время второй мировой войны многими наблюдателями, которые не были уверены в том, что демилитаризация экономики может быть осуществлена без болезненных проблем переходного периода. Многие из них даже опасались возникновения экономического кризиса, подобного кризису 30-х гг. Однако, хотя национальная оборона в тот

период поглощала 35% национального дохода, демилитаризация экономики была проведена исключительно быстро, без каких бы то ни было сложных проблем, в том числе без проблемы безработицы. В период с июня 1945 по июнь 1946 г. из армии было демобилизовано более 9 млн. человек, что более чем в 3 раза превышало нынешнюю численность вооруженных сил. За этот же период закупки имущества и услуг для нужд вооруженных сил сократились на 75%. Величина сокращения составляла в то время 25% национального дохода, что в 3 раза превышает сумму ассигнований, предназначаемых на эти же цели в настоящее время. В период между 1946 и 1947 гг. военные расходы были сокращены еще на 39%. И тем не менее уровень безработицы по-прежнему остается ниже 4%. Дело в том, что одновременно с сокращением военных расходов более чем вдвое возросли размеры капиталовложений в промышленности; выросли также потребление и правительственные гражданские расходы; сократилось число рабочих часов».

Последствия демилитаризации экономики США известны. Прежде всего это сохранение советских вооруженных сил, начало холодной войны, новая гонка вооружений. Ситуация вынудила Соединенные Штаты снова частично запустить мощную военно-индустриальную машину, функционирование которой прежде оправдывалось войной с нацизмом. Комиссия тщательно изучила события, последовавшие за войной в Корее, потребовавшей в то время значительного увеличения военного бюджета. «После окончания войны в Корее сокращение военных расходов оказалось более скромным и не достигло уровня, какого следовало ожидать. Уменьшение налогов способствовало тогда сохранению уровня расходов на потребление и дохода частных лиц, так что национальный доход не потерпел ущерба от эволюции военных расходов. В 1955 г. экономика, несмотря на ряд сокращений военного бюджета, вновь достигла своего прежнего уровня».

И действительно, безработица, сопутствующая любой демобилизации и в момент демобилизации в 1954 г. достигшая 5,6%, сократилась с 1955 г. до 4,4%. В то же время расходы на производство танков, боевой техники и гражданских материалов, закупаемых для вооруженных сил, снизились с 11 млрд. долл. в 1953 г. до 2 млрд. долл. в 1957 г., то есть за 4 года сократились почти на 90%. Комиссия изучила механизм перестройки:

«Нет никакого сомнения в том, что это снижение нанесло огромный ущерб промышленности Среднего Запада, где в основном сосредоточено производство военной техники. Но поскольку высвободившиеся таким образом средства не были высокоспециализированными, они снова были поглощены экономикой там, где потребность в них увеличивалась. Этому

способствовало то обстоятельство, что большая часть военных заказов, особенно по электронике, двигателям и т. п., принадлежала ведущим промышленным фирмам. Тот факт, что многие еще не знают, каким образом осуществляется переориентация производства, доказывает, что она протекает довольно безболезненно».

Очевидно, глубокая вера членов комиссии в гибкость американской промышленности привела их к мнению, что сокращение военных бюджетов в настоящее время не повлечет серьезных отрицательных последствий для экономики.

«Конечно, многие виды боевой техники становятся все более специализированными, и их производство, по-видимому, сконцентрировано в некоторых районах в большей мере, чем прежде. Но не следует преувеличивать значения этих факторов. Концентрация производства корректируется не только многочисленными контрактами, распределяемыми по всей стране, но еще и тем, что бо́льшая часть продукции, предназначенной на военные нужды, весьма похожа на продукцию, используемую в гражданском секторе. Кроме того, преувеличением является мнение, будто работники, используемые в военном производстве, имеют слишком специфическую специализацию. Во-первых, нынешние предприятия, работающие на военные нужды, — это, как правило, крупнейшие промышленные комплексы, где рабочих можно перевести в другие цеха; во-вторых, военно-промышленные предприятия обеспечивают своим работникам настолько высокую квалификацию, что рабочим не составляет труда найти себе соответствующее применение в гражданском секторе».

В заключение в докладе комиссии говорится, что рост военного производства может иметь на американскую экономику только пагубное влияние. И в этом почти не приходится сомневаться, так как увеличение военного бюджета США в связи с войной во Вьетнаме заметно замедлило развитие «Великого общества», планы создания которого были провозглашены правительством Джонсона. Впрочем, именно этот момент явился одним из главных аргументов, выдвинутых американским правительством, чтобы всеми средствами добиться окончания конфликта.

Тем не менее эволюция американского военного бюджета до сих пор отражает перипетии международной жизни. В 1945 г. военный бюджет составлял 81,3 млрд. долл. (37,2% национального дохода). В результате демилитаризации экономики военные расходы снизились в 1947 г. до 14,4 млрд. долл. (6,4% ВНП), а затем до 11,8 млрд. долл. в 1948 г. (критический год, когда в Европе события начали стремительно развиваться). В 1949 г., после блокады Берлина и образования во многих европейских странах режимов «народной демократии», американский военный бюджет возрос до

13 млрд. долл. (5% ВНП), в 1953 г., во время войны в Корее, достиг 50 млрд. долл. (14% ВНП), а затем, когда Москва начала проводить политику мирного сосуществования, этот бюджет снова постепенно уменьшился до 10% ВНП. В 1965 г. военные расходы составили всего 8,6% ВНП, а в 1967 г.—уже 9% (70 млрд. долл.) вследствие обязательств, взятых Соединенными Штатами по отношению к Южному Вьетнаму.

И наконец, следует еще раз напомнить, что в американском бюджете по соображениям налогового характера некоторые невоенные расходы включены в военные статьи. Так, например, в 1965 г. в общем военном бюджете, равном 55 млрд. долл., 6 млрд. (10% общего военного бюджета) были предназначены для космических исследований и для исследований в области применения атомной энергии в мирных целях.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ РОЛЬ

Сильная антивоенная традиция

Несмотря на огромные военные расходы, важное государственное значение военных проблем и большую численность армии, последняя, как и прежде, не играет важной роли во внутриполитической жизни США. В такой стране, как США, в стране с давними демократическими традициями, всегда соблюдался принцип главенства гражданской власти. Даже в периоды международной напряженности военные оставались под контролем правительства.

В США существует очень сильная антимилитаристская традиция, которая берет свое начало еще в XVII и XVIII вв. Общественность видит в постоянных вооруженных силах серьезную угрозу свободе личности и предпочитает иметь народную милицию, состоящую, как этого желал Джефферсон, из солдат-граждан. Поэтому «отцы — основатели» государства, составляя конституцию, стремились путем разделения власти обеспечить эффективный контроль гражданской власти над военными. Хотя президент США является верховным главнокомандующим вооруженными силами, только конгресс объявляет состояние войны и контролирует военные расходы. Эти положения конституции побуждают военных добиваться от политических деятелей утверждения необходимых для них кредитов и мероприятий в таких масштабах, в каких это наблюдается в большинстве стран, однако в США вмешательство военных в американскую политическую жизнь ограничивается.

Надежный контроль со стороны гражданских властей привел даже к тому, что на протяжении всего XIX в. американские вооруженные силы были крайне слабы. Избрание в течение этого периода восьми генералов в президенты не про-

тиворечило общей антимилитаристской традиции, поскольку генералы к моменту своего избрания либо уже не были кадровыми военнослужащими, либо же, подобно генералу Гранту, разделяли недоверие своих сограждан к привыкшим повелевать властолюбивым военным деятелям. Когда в конце XIX в. в США была создана небольшая кадровая армия, среди президентов уже не было больше генералов (Эйзенхауэр во время его избрания не являлся кадровым военнослужащим).

Даже вторая мировая война не внесла существенных изменений в отношения между гражданскими и военными в США. Во время войны, когда политические и военные аспекты были неразрывно связаны, было естественно, что генералы играли значительную, хотя и вполне ограниченную политическую роль. Начальники штабов, например, по согласованию с президентом разрабатывали стратегию и тактику Соединенных Штатов. Выполняя эти функции, они пользовались неограниченной поддержкой конгресса и американской общественности. Однако основные функции, выполняемые генералами во время второй мировой войны, никоим образом не противоречили американской традиции главенства гражданской власти. Американская армия 1945 г. была типично демократической армией, состоящей из солдат-граждан, которые сразу после окончания военных действий были демобилизованы.

Известно, что в период 1945—1950 гг. ряд военных продолжали играть важную роль в американской администрации: генерал Клей в Германии, генерал Макартур в Японии, генерал Маршалл, назначенный на пост государственного секретаря в правительстве Трумэна, генерал Эйзенхауэр — военный советник Трумэна. Некоторое число офицеров оказалось на службе в правительственных органах, в частности в государственном департаменте. Однако фактически почти все они изменили свой статут: они ушли из армии, чтобы стать политическими деятелями или гражданскими чиновниками на службе у правительства, которое испытывало нужду в квалифицированных кадрах как раз в тот момент, когда Соединенные Штаты должны были возложить на себя ответственность в мировом масштабе.

Следовательно, армия не играет какой-либо политической роли в американской жизни. Можно заметить, что, как только сокращаются военные расходы, восстанавливается и надежный контроль гражданских властей над военными (атомная энергия не попала под контроль военных).

Война в Корее показала, сколь большое значение американская демократия придает принципу главенства гражданской власти. 11 апреля 1951 г. в разгар военных действий президент Трумэн снял со всех постов находившегося в то

время в зените славы генерала Макартура за то, что последний не выполнял инструкций президента и проводил в Корее собственную политику. В данном случае, хотя президент Трумэн и был вынужден уволить главнокомандующего, чтобы подчеркнуть незыблемость главенства гражданской власти, однако воспротивилась этому решению не армия (военная иерархия тогда была сильно разобщена), а общественность, которая устроила триумфальный прием «герою Тихого океана». Американское общественное мнение не поддержало президента в этом конфликте, хотя Макартур действовал скорее как политический деятель, поддерживаемый оппозиционной частью республиканцев, нежели как военачальник, выступающий от имени армии.

При президенте Эйзенхауэре Соединенные Штаты преодолели разногласия, порожденные войной в Корее. Все сильнее чувствовалась тенденция к уменьшению влияния армии именно потому, что сам президент являлся носителем высшей военной власти в стране. Военный бюджет, хотя и после долгих и жарких споров, сократился. Прежде чем уйти со своего поста в январе 1961 г., президент Эйзенхауэр счел необходимым торжественно предупредить нацию об опасности, которой она подвергается вследствие «объединения колоссальной военной организации и мощной промышленности, производящей вооружение». «Военно-промышленный комплекс», сказал он, не должен оказывать слишком большого влияния на правительство.

Если и имелась эта опасность, то она, по-видимому, сегодня уже устранена. При президенте Джоне Кеннеди и его преемнике Линдоне Джонсоне министр обороны Макнамара полностью реорганизовал Пентагон, возвел в закон стратегические концепции правительства и установил эффективный контроль над военными ассигнованиями и деятельностью армии. Беспокойство, выраженное президентом Эйзенхауэром, объясняется тем, что военные расходы США составляют сегодня около 9% ВНП (в СССР — 18%). Но главенство гражданской власти зависит не столько от размеров военного бюджета, сколько от прочного положения и нормального функционирования демократических институтов США. С 1945 г. влияние военных на американское правительство постоянно уменьшается. В настоящее время в составе американской администрации нет крупных военачальников, которые могли бы, опираясь на свои прошлые заслуги, оказывать такое же политическое влияние, какое имели генерал Маршалл или генерал Эйзенхауэр в правительстве Трумэна. Американскому правительству уже нет нужды назначать военнослужащих на посты гражданских чиновников.

В результате происшедших в области стратегии и военной техники поистине революционных изменений, к которым

с 1945 г. приспосабливалась армия, гражданские лица стали играть значительно более важную роль в разработке военной политики правительства и организации национальной обороны. Ученые, работающие в области атомной энергии или освоения космического пространства, гражданские чиновники министерства обороны, влияние которых в Пентагоне постепенно возрастает, научные специалисты по вопросам стратегии (из «РЭНД корпорейшн» и университетов) отныне являются советниками правительства в области стратегии и обороны. Их влияние еще больше возрастает в связи с отсутствием единства взглядов внутри вооруженных сил, каждый из трех видов которых ожесточенно отстаивает свои проекты и стратегические концепции. Эта разобщенность значительно ослабляет опасность, какую мог бы представлять для правительства «военно-промышленный комплекс». Есть еще один фактор, способствующий укреплению главенства гражданской власти. В настоящее время военная политика является почти исключительной прерогативой исполнительной власти, поскольку конгресс имеет лишь ограниченные функции в этой области. В случае конфликта военные, как прежде, не имеют права принимать политические решения (последнее слово всегда остается за правительством).

Расширение власти и влияния гражданских лиц подчас не обходится без нарастания глухого раздражения среди меньшей части офицеров, разделяющих взгляды сенатора Голдуотера и даже экстремистские и «сверхпатриотические» концепции. Поскольку начавшаяся после 1945 г. трансформация понятия «война» (в ядерный век классическое различие между мирным состоянием и войной начинает стираться) привела к изменению основной функции военных, которая стала теперь заключаться в том, чтобы способствовать созданию жизнеспособного международного порядка, а также к сведению до минимума применения силы, то армия, несомненно, оказалась вынужденной проявлять интерес к политическим проблемам. И там, где армия оказывается или рискует оказаться втянутой прямо или косвенно в войны подрывного типа (как это имеет место во Вьетнаме или в Латинской Америке), некоторые военные могут взять на себя отдельные политические прерогативы.

Но эта трансформация роли армии имеет также и свою оборотную сторону: если в настоящее время функции армии имеют какое-то сходство с функциями жандармерии или международной полиции, то армия может выполнять свою задачу только при наличии точных инструкций правительства и окажется более, чем когда-либо, неспособной взять власть. В целом же недавняя политическая эволюция в США способствует усилению старой антимилитаристской тенденции главенства гражданской власти. Американская армия, видимо, не

имеет каких-либо политических притязаний по той простой причине, что она в очень высокой степени отождествляет себя с нацией.

АРМИЯ И ГОСУДАРСТВО

Граждане в военной форме

В Соединенных Штатах, пожалуй, больше, чем в любой другой демократической стране, армия отождествляет себя с нацией. Подобное отождествление, отнюдь не угрожая демократии, чего можно было бы законно опасаться, как никогда подчеркивается в настоящее время.

В американских вооруженных силах, как и во всех армиях мира, наблюдается тенденция к обособлению военных внутри государства. Сама военная среда, привычка к власти, дисциплине противопоставляют военного либерализму и наиболее материалистическим и гедонистским устремлениям остальной части населения. До 1939 г. в США, как и в Англии, офицеры были выходцами главным образом из высших слоев общества, хотя они в большинстве не разделяли консервативных взглядов своих европейских коллег. Впрочем, как и англичане, американские офицеры придерживались строгого политического нейтралитета. Их, как правило, считали обычными стражами государства.

Вторая мировая война лишь еще больше подчеркнула врастание армии в американское общество. На протяжении 4 лет создавалась демократическая армия солдат-граждан. Гражданские нормы были введены во все сферы армейской жизни.

Растущее отождествление армии с нацией (вследствие войны и влияния системы комплектования войск) не повлекло за собой подавления большинством нации воли незначительного меньшинства, отказывающегося носить оружие в силу своих религиозных, философских или политических убеждений. Подвергавшиеся грубому обращению или посаженные в тюрьмы во время первой мировой войны, все эти лица, отказывающиеся нести военную службу (анархисты, пацифисты, члены различных сект — мениониты, квакеры, иеговисты), получили в 1940 г. свой статут. Отныне они имеют возможность служить в армии, не нося оружия, или нести гражданскую национальную повинность (более продолжительную, чем служба в армии и к тому же неоплачиваемую); такое решение как будто удовлетворяет лиц, отказывающихся от несения военной службы.

Во время войны большинство из 100 тыс. лиц, отказавшихся служить в армии (из 13 млн. призванных в вооруженные силы), несло службу в трудовых лагерях, возглавляемых представителями этих же церквей или эмиссарами правитель-

ства. С 1945 г. процент лиц, отказывающихся от службы в армии (по сравнению с общим числом призванных), по-видимому, постоянно увеличивается, поскольку церкви и различные пацифистские организации в соответствии с требованиями демократии стремятся добиться для этих лиц еще более либерального статута.

С 1945 г. эволюция армейской жизни в целом осуществляется в направлении демократии. Фактически в настоящее время армия США представляет точное отображение образа жизни американского общества. С одной стороны, комплектование армии, осуществляемое по системе отбора, является более широким и в социальном отношении более показательным, чем в 1939 г. (хотя военнослужащие все еще приходят в армию главным образом из сельских районов и центральной части США). Известно, что в Европе демократизация системы комплектования войск не привела к более демократическому поведению военнослужащих. Но в США, где всегда была сильной антимилитаристская традиция, армия в целом искренне верит в свободу и равенство. В некоторых отношениях она даже прогрессивнее всей системы американского общества: армия, например, первой отказалась от сегрегации в отношении негров.

В то же время наблюдается некий осмос между гражданскими и военными: военнослужащие все больше разделяют религиозные, культурные и социальные взгляды других социальных групп. Изменилась и этика армии, которая теперь направлена на развитие у военных критического духа, инициативы (как факторов, наиболее соответствующих требованиям современной войны) и стремления к менее авторитарной системе управления. В известной степени организация и этика американской армии начинают обретать сходство со структурой и этикой крупных промышленных фирм США.

Довольно значительное число молодых американских офицеров делает вторую карьеру в частном секторе. Это явление более распространено в США, нежели в других странах, поскольку в США чрезвычайно высока профессиональная мобильность. Американские офицеры имеют почти одинаковую с гражданскими лицами квалификацию (в настоящее время в армии США соотношение «специалистов» и «бойцов» примерно 7 : 3, а около 80% офицеров имеют высшее образование — окончили военные академии, университеты или колледжи). Теперь уже не только отставные генералы могут предлагать свой престиж и знания деловому миру.

В США сейчас насчитывается 185 тыс. офицеров запаса и 165 тыс. кадровых офицеров (меньше, чем врачей и адвокатов), но американские военные не представляют собой обособленной касты в стране. Военное ремесло в США, как и в любой демократической стране, имеет тенденцию стать одной

из профессий, работой, суть которой зачастую заключается скорее в выполнении чисто технических задач, чем в призвании. Правда, в США военная профессия не пользуется большой популярностью, и армия может столкнуться с трудностями в попытках примирить требования своей профессии с традиционными военными качествами.

Всячески сохраняя свой корпоративный дух, армия тем не менее остается сегодня, как и во время Войны за независимость, армией солдат-граждан, какой ее хотели видеть основатели государства.

Конец первого выпуска

ОГЛАВЛЕНИЕ

IV

Политическая жизнь

Идеология

Институты

Общественное мнение

V

Военная мощь и сосуществование

Вооруженные силы

ВЕЛИКИЙ ВЫЗОВ

Сравнительная энциклопедия
США — СССР
Том II, выпуск I, США

Редактор *В. С. ПАВЛОВ*
Технический редактор *В. С. Павленко*
Корректор *Н. М. Молчанова*

Сдано в производство 7.VII 1969 г.
Подписано к печати 19.IX 1969 г.
Бумага $60 \times 92^1/_{16}$=8,25 бум. л.
Печ. л. 16,50. Уч.-изд. л. 16,40.
Изд. № 21/5126. Заказ № 44

Издательство «ПРОГРЕСС»
Москва, Зубовский бульвар, 21

С/Ц